

# フィリピンにおける1971年農地改革法 改正法の成立とその問題点

たき ながわ 川 つとむ 勉

はじめに

- I 背景
- II 法改正の要点
- III 主要な問題点

## はじめに

これまでフィリピンにおける農地改革の実施は1963年8月8日マカパガル大統領の下で制定された農地改革法 (Agricultural Land Reform Code—共和国法3844号) にもとづいて実施せられてきたのであるが、この法律は法文上に多くの不備、欠陥をもつものであったために、農地改革の十分な実施が妨げられるばかりでなく、その実施過程でかえって地主・小作間の対立、摩擦を促進するという面を具えていた<sup>(注1)</sup>。その結果、法律改正の必要がしだいに論ぜられるに至った。「国会の指導的人物や政策当局上層は、小農民のためにもっと急進的で攻勢的なことがなされる必要のあること、もしそうしなければこの国の全体的発展はこれまで通り蝸牛の歩みをとることを悟った」<sup>(注2)</sup>。だが、法律の改正は、国会における強力な反対勢力に阻まれて、その実現はかなり困難であった。総括的な改正法案が1970年に国会に提出されたが、これはついに審議に至らなかった。翌71年に同改正法案がふたたび国会に提出されたが、このときには大統領、農民団体、学生団体の十分な支援の下<sup>(注3)</sup>で審議がつけられ、ようやく同年9月10日に共和国法3844号の改正法であるフィ

リピン農地改革法 (Code of Agrarian Reforms of the Philippines—共和国法6389号) が成立した。原法の成立以来、8年の経過をみたわけである。またこの改正法の成立と同時に、農地改革実施のための資金財源を強化する目的をもった法律 (共和国法6390号) も制定をみた。このような2法の成立によって、フィリピンの現行農地改革はこれまで以上に有効に実施される見通しをもつに至ったのであるが、この小稿では、以下改正法制定の背景、改正の要点、主要問題点の順で概括的な検討を加えることにしたい。

(注1) 拙稿「フィリピンにおける農地改革の新展開」(『アジア経済』第11巻4号 1970年4月)を参照。

(注2) Labayen, Benjamin R., "Department of Agrarian Reform-The Administrative Machinery," *Solidarity*, Vol. VII, No. 6, June, 1972, p. 12.

(注3) Estrella, Conrado F., *The Philippine Agrarian Reform Program: A Review*, DAR, Quezon City, 1972, p. 14.

## I 背景

1969年11月の大統領選挙戦でマルコスはその対立候補にたいして圧倒的勝利を得、この国では戦後はじめての再選をなしとげた。その直後に出た『フリープレス』誌<sup>(注1)</sup>は、論説委員キウニサラの一文をかかげ、このマルコスの大勝を「農地改革の勝利」とであると述べた<sup>(注2)</sup>。その理由は、マルコス政権の第1期 (1965—69年) において、農地改革はその主要な政策項目の一つであったからである。

すでにマルコス政権第1期において1963年農地改革法改正の必要が唱えられていたのであるが、1970年5月にはその総括的修正議案が上院法案478号として上院に提出された。また同様の修正議案が下院法案3453号として下院にも提出されたのであるが、第1回通常国会においても、それにつづく特別国会においても、これら法案の審議はほとんど進められなかった。さらに第2回通常国会——この段階ではすでに農地改革法改正法案は大統領の承認をえていたのであるが——においても、これら法案は同様の運命にあった。議会における地主階級の勢力は、きわめて強固なものであったといえる。

同年の7、8月頃になると、『フリープレス』誌の論調は急激な転換を示し、マルコス大統領の農地改革実施についての欺瞞的態度を攻撃するキャンペーンを大々的にはるに至った。同誌7月18日号の社説は、マルコス政権下で農地改革実施の財源のないことはかれにそれを真に実施しようとする意志がないからであるとし、また8月8日号の社説はマルコスの農地改革は「口先だけの宣伝」と述べて。さらにキウニサラは、同誌8月22日号において、マルコスが大統領在任中の5年間に農地改革法の欠陥修正になんらの努力をはらわなかったこと、また農地改革の十分な実施のための財源を与える意志のないことを非難した。たしかに、これまでに於いて、農地改革の実施は、財政的にも大きな制約をうけてきた。たとえば、農地改革実施の中心機関であった農地庁 (Land Authority) は、1966—70年間に7850万ペソの予算を承認されたにもかかわらず、実際に使用しえたのは5340万ペソにすぎなかった<sup>(注3)</sup>。このことは、国会が農地庁のために承認した予算をマルコス大統領が実際に支出しなかったことを意味した。だ

が、財源はなかったのではない。その一方でマルコスは、再選を有利にするために、いわゆる「村落基金」として1億6000万ペソを用意することができたのである<sup>(注4)</sup>。要するに、キウニサラの批判のポイントは、マルコス政権による農地改革の不十分な実施は、資金不足のせいではなくて、マルコス自身にそれを真に実施する意志がないからであるという点にあった<sup>(注5)</sup>。

一方、当時におけるフィリピンの社会情勢がどのようなであったかを一瞥しておこう。1969年末の大統領選挙戦は「フィリピン史上最も金のかかった選挙の一つ」<sup>(注6)</sup>として知られているが、その結果、国家財政上の赤字は未曾有のものとなり、その圧力の下で70年2月にペソの変動相場制への移行が行なわれた。そして、移行後わずか1週間以内にペソの対米ドル相場は3.9ペソから6ペソへと暴落、フィリピンの輸入を大きく制約するに至った。この変動相場制への移行にともなうペソ価値の急激な下落は、消費者物価の急騰をもたらした。そのうちでもとくに食料品価格の上昇は著しいものがあった。たとえば、マニラの消費者物価指数 (1955=100) は、1969年1月から71年1月にかけて157.1から212.6に上昇、食料品物価指数は同期間に183.9から258.8へ高騰した<sup>(注7)</sup>。こうした急激な物価上昇傾向は、都市居住者とともに賃金生活者や貧困者の家計に大きな圧迫を加え、かれらの現状にたいする不満を増大した。

同時に社会的に注目すべき現象として、1970年初頭以来のフィリピンにおける学生運動の未曾有の高揚と、その著しい尖鋭化をあげておかなければならない。前年の69年初頭、この国ではかつてない大規模な学生運動がマニラを中心に展開されたのであるが、その要求は主として授業料値下などの経済要求に止まっていた。しかし、70年初頭

にふたたび高揚するに至った学生運動の要求は、経済要求を乗り越えて政治要求へ発展し、反米反体制反マルコス色彩を明確にした。これらの学生運動が共通してかけた闘争スローガンは、「反ファシズム、反帝国主義、反封建主義」であった。そして、いま一つ注目すべき質的な展開は、この学生運動がたんなる学生間の連帯から、しだいに労働者、農民、市民との連帯、共闘へと発展していった点にある。それは学生運動指導層の政治的自覚に発するものであったといえる。その結果、学生運動家たちは、労働者、市民との接触を進めるばかりでなく、休暇を利用しては農村にはいり、農民を「政治化」する活動を展開するに至った。デモの数もまた、1969年91、70年123、71年360と急増していったのであり<sup>(注8)</sup>、70年以降学生の街頭におけるデモはもはや日常現象と化した。こうして、70年代初頭の激しい学生運動は、この国における民衆の現状にたいする積年の不満を代弁する面をもち、いまや「学生運動は社会変動の主要な手段」<sup>(注9)</sup>とさえ表現されるに至ったのである。

ここでフィリピン共産党に目を転ずれば、ここにも重要な変化がみられた。1968年12月、フィリピン共産党においては、アマド・ゲレロ議長 (Amado Guerrero) の下で再建会議がもたれ、新しい党綱領が採択されたのであるが、この新綱領はこれまでの議会主義的・平和革命方式を修正主義として排除し、それに代わって農村を基盤とする武力解放方式、いわゆる中国路線を明確に打ち出したことで注目される。すなわち、この新綱領は、現段階におけるフィリピン革命を労働者階級の指導下での・農民軍を主力とする人民民主主義革命であると規定し、革命達成の方式としては農村根拠地方式＝土地革命と武力闘争を手段として農村に革

命の根拠地を形成し、それを長期にわたり着実に拡大することによって最終的に都市を奪取するという解放方式を明確にした。そして自らを「毛沢東思想の党」と名づけるに至ったのである<sup>(注10)</sup>。

その翌年には、再建共産党は、その軍事組織として「新人民軍」(New Peoples Army) を創設するに至った。このために旧フィリピン共産党の軍事組織である人民解放軍と新人民軍との二本建となったのであるが、しかし人民解放軍の勢力は、70年10月における指揮官ペドロ・タルクの殺害とスモロンの逮捕によって著しく削減されることになった。一方、ダンテを指揮官とする新人民軍はタルラク州を中心として拡大がはかられたが、国防軍、警察軍の鎮圧作戦の強化にともない、中部ルソンの東北に位置する山岳部イサベラ州に移動し、そこに根拠地を形成していると伝えられる。その勢力はあまり明確でないが、マルコス大統領の推定では、武装兵力1000ないし2000、戦闘支援住民5000、大衆基盤5万となっている<sup>(注11)</sup>。現在のところ、それは体制を脅かすほどの勢力とはとうていいいえない。しかし、再建共産党の路線が農村重視を明確にし、土地革命をテコとする武力解放方式に転じたことは、やはりフィリピンのように農村不安の根強いところにおいては、無視しえない兆候といわなければならない。

こうした綱領面での農村重視傾向にもかかわらず、現実には再建共産党が現在の学生運動の高まりを軽視しているわけではない。革命の全体情勢を有利にするためにも、かれらが学生運動にその影響力を与えようとしていることは否定できない。この国の学生運動組織の中で最左翼に位置し、最もラジカルな行動で知られている愛国青年派 (Kabataang Makabayan) は、フィリピン共産党と一定の連携の下にあるといわれている。

ところで、このような最近のフィリピンにおける政治的、社会的な危機的情勢に対応して、一つの際立った特徴的な社会的勢力が現れてきた。カトリック内部における急進派の抬頭これであり、とくにイエズス会の影響下での社会改良主義的運動の展開これである。その一つはRaul Manglapusを指導者とする Christian Social Movement (CSM) であり、いま一つは Jeremias U. Montemayorをそのカリスマ的指導者とする<sup>(注12)</sup> Federation of Free Farmers (FFF)である。両者に共通する主張は、私有財産権の部分的制限を含む平和的かつ急速な社会改良政策であり、宗教の役割を重視しつつ農民、労働者、知識人、宗教家の連帯をはかるうとしているところに運動の特徴がみられる<sup>(注13)</sup>。なかでも、最近におけるFFFの農地改革推進の動きには注目させられるものがある。

自由農民連合 (FFF) は、1953年、フク団 (人民解放軍) の退潮に代わるものとして、モンテマヨールによって組織化された全国的な農民組合であり、とくにカトリックの一派であるイエズス会 (Jesuits) と密接な連携をもっている<sup>(注14)</sup>。72年までに56州に組織化され、組合員数約20万人とされている。その青年組織である Kabataang Malayang Magsasaka は35州に約5000人の会員をもつ。同時にFFFは、フィリピン全国学生同盟 (National Union of Students of the Philippines—NUSP) やキリスト教社会主義青年団 (Young Christian Socialists of the Philippines—YCSP) など右派系学生団体と共闘関係にある。

このFFFがかかげる目標は、小農民の団結、組織化を通じて農地改革を推進し家族規模農場を形成、それによって民主主義を確立し、共産主義の農村への滲透を阻もうとするものであり、その反共的態度は使命観を帯びたものとすら見受けら

れる。FFFの綱領第2条第8項は、民主主義と自由の促進によって共産主義者の滲透と破壊活動を防止することを明確に規定しているが、農村における民主主義の促進には自作農民による家族規模農場がその基盤になると考えているのである<sup>(注15)</sup>。FFFはこれまでに1963年農地改革法の成立とその実施に積極的に協力してきたが、社会情勢の進展に応じて、その主張や行動もかつての地主協調的なものからしだいに反地主的なものへと転換し、そのために地主階級、カトリック保守派の激しい憎悪と攻撃の対象となるに至っている。たとえば、FFFの地方幹部は、ラグナ州1州だけでも、1957年以来今日までに8人が殺害されたのである<sup>(注16)</sup>。今日の時点で、FFFをして戦闘的、急進的な運動を展開せしめているものは、なによりもフィリピンにおける地主反動勢力の頑固な非妥協性にあるといわなければならない<sup>(注17)</sup>。

このFFFは、「フィリピン農地改革運動」(The Filipino Agrarian Reform Movement—FARM)<sup>(注18)</sup>とともに、共和国法3844号の改正を最も熱心に主張してきた農民組織であった。そしてFFFの主張する改正の主要点は、そのほとんどが上院法案478号に具体化されたのである。国会で同法案の審議がはじまると、FFFは学生、労働者の支援・共闘の下で、71年の6月から9月にかけて約83日間、国会前にテントを張って座りこみを行ない、登院する国会議員に圧力をかけた。かれらのその圧力がいかに強力なものであったかは、たとえば上院議員タニエーダ (Lorenzo M. Tañada) およびエスピーナ (Rene Espina) が、とくに上院での法案審議に先立ち、FFFの非難、攻撃にたいして一身上の弁明を行なわざるをえなかったことにも現われている<sup>(注19)</sup>。ピケの圧力にたいする国会議員の苦情にたいして、FFFはつぎのように答え

ている。「国会議員は、農民から圧力を受けているとって非難した。[だが]ピケ隊はつぎのように反撃した。民衆のサーバントは、かれらの主人公である大衆からの圧力を期待し、望まなければならない」(注20)と。

71年9月4日、第2回特別国会の最終日に農地改革法の改正法は通過したが、FFFはその主張する改正点のほとんどが法律化したということで長期化したピケを解いた。だが、かれらの重要な主張であった甘蔗、ココナツ作付地や塩田、養魚池を農地改革の対象に含む要求、小作地を地主が工場敷地や住宅地に転換しうる規定を削除する要求は、ついに実現するに至らなかった。現農地改革大臣エストレリヤは、FFFやFARMが農地改革の顧問としてばかりでなく、関係職員の訓練計画、農民にたいする法律的援助などの点で積極的に農地改革計画を支援していること、またそれと同時にこれらの組織が農地改革法の改正に「積極的な役割」を果たしたことに言及しているのである(注21)。

こうした緊迫化しつつある社会情勢に対応して、マルコス大統領は、1971年、その政治的見解をまとめた小冊子『今日の革命—民主主義』(注22)を発表した。かれは、そのなかで、現在のフィリピン社会の危機を下からの暴力革命にあるととらえると同時に、その社会変革の主張を体制側が吸収することによって「中央からの革命=民主主義革命」をもって対応しようというのである。中央(Center)からの革命というのは、しよせん現政府による上からの革命と同義である(注23)。そして民主主義革命の実行を新社会(The New Society)建設の目標とするのであるが、その主内容は私有財産の部分的制限による、富の不平等配分の是正にあるといえる。マルコスは、そのための具体的政

策として、農地改革と選挙改革を指摘している(注24)。『今日の革命—民主主義』は、マルコスの政治的信条を表明した小冊子であり、現職の大統領のそれとしてはきわめて具体性を欠いた抽象的なものに止まるが、しかし、それにもかかわらず、かれが農地改革=新社会建設をもって現在の「下からの革命」の動きに対応しようとしていることだけは、明らかに読みとることができるであろう。

以上のような社会情勢を重要な背景として、1971年9月に農地改革法改正法(共和国法6389号)および共和国法6390号は成立した。紙数の関係で国内情勢の細目の動向および国際的背景については割愛せざるをえなかったのであるが、この改正を推進した主要な社会的勢力は、政治的、社会的危機を憂慮する政治指導層・官僚上層・智識階級の一部と、イエズス会に代表されるカトリック急進派、右派系の農民組合・学生団体などであったとすることができるであろう。それと同時に、アメリカ援助機関の一定の支持が改正推進の背後にあったものと考えられる(注25)。

共和国法6389号制定以後、ほぼその1年目にあたる72年9月21日、マルコス大統領はフィリピン全土に戒厳令を布告した。さらに10月21日には大統領布告27号、いわゆる「小作農解放指令」を発表した。その目標は、共和国法6389号をさらに一歩すすめて、政府援助の下に3年間で全国の定額借地農を自作農に転換しようとするものであり、その目標達成を戒厳令下での新社会建設の礎石とした(注26)。このことはフィリピンにおける土地問題解決の新しい段階を意味するのであり、それと同時に71年9月の農地改革法改正法は、まさにそれへの重要な里程碑の一つであったとすることができるのである。

(注1) J・グロスホルツによれば、英字週刊誌『フ

リープレス』は、この国の地方エリート、すなわち村長、上層の教育ある市民、学校教師のあいだでひろく読まれているという (Grossholtz, Jean, *Politics in the Philippines*, Boston, 1964, pp. 205, 211)。同誌は地方都市の知識層、中産階級のあいだに普及しているのであるが、それはかれらが政治ゴシップ記事を愛読している証拠であろう。同誌の発行部数は1968年に約10万部といわれた。

(注2) *Philippines Free Press*, December 6, 1969, p. 6.

(注3) Kiunisala, Edward R., "Land Reform Farce," *Philippines Free Press*, July 18, 1970, p. 2.

(注4) *Philippines Free Press*, August 8, 1970, p. 1.

(注5) Kiunisala, *op. cit.*, p. 71.

(注6) Lim Yoon Lin ed., *Trends in the Philippines*, Singapore Univ. Press, 1972, p. 4.

(注7) *Central Bank News Digest*, October 19, 1971.

(注8) Santiago, C. D., *A Century of Activism*, Manila, 1972, p. 215.

(注9) Lin, *op. cit.*, p. 16.

(注10) 新しい党綱領は Lachica, Eduardo, *Huk: Philippine Agrarian Society in Revolt*, Manila, 1971 に収録されている (Annex B).

(注11) Marcos, Ferdinand E., *Today's Revolution: Democracy*, 1971, xi. この数字には、かなり誇張があるように思われる。

(注12) Cater, Sonya Diane, *The Philippine Federation of Free Farmers: A Case Study in Mass Agrarian Organizations*, New York, 1959, p. 37.

(注13) FFEF, *Toward a Filipino Ideology*, Quezon City, 1972, p. 73.

(注14) Weiss, Arthur A., "Jesuit Social Apostolate 1859-1956," *Philippine Studies*, Vol. 4, No. 2, 1956, p. 284.

(注15) Montemayor, Jeremias U., "The Federation of Free Farmers," *Philippine Studies*, Vol. 3, No. 4, December, 1955, pp. 387-388.

(注16) Huizer, Gerrit J., "Philippine Peasant Organizations," *Solidarity*, Vol. VII, No. 6, June, 1972, p. 28.

(注17) *Ibid.*, p. 28.

(注18) 1959年、Mac Fabian の指導下に、農地改革に関心をもつ智識人、新聞記者、政府関係者によって結成された。1969年2月以降、タルラク、パンパンガ、スエバ・エンハ州などを中心に農民組織化を開始し、同年4月28日にはタルラクからマニラの大統領官邸に向けて農民の「土地要求行進」を起こそうとしたことで、一躍有名になった。1970年5月、フィリピン農地改革農民連合 (Federation of Land Reform Farmers of the Philippines—FLRF) が官製的に組織化されるや、当時 FARM の書記長であった Mac Fabian がその組合長を兼任し、以後 FARM と完全な一体関係にある。現在、これらの組織は政府の農地改革政策の実施にふかく協力しているが、同時にその保護を受けているという点で、官製の色彩がつよい。(FARM・FLRF, *Modern Agrarian Reform in the Philippines—The History of FARM*, Manila, 1973 をみよ)。

(注19) *Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 71, May 17, 1971, pp. 3098-3099. および Vol. II, No. 13, July 1, 1971, pp. 376-379.

(注20) *Balita*, Sept-Oct., 1971, p. 1.

(注21) Estrella, *op. cit.*, pp. 17-18.

(注22) 注(11)と同。

(注23) マルコス自身は、「民主主義下での政府は政治社会の中央 (at the center) に位置するのであって、上に位置するのではない (not above)」(Marcos, *op. cit.*, p. 10) と述べることによって、中央からの革命と上からの革命とを区別している。

(注24) Marcos, *op. cit.*, p. 135.

(注25) 1970年以降、農地改革の集中的実施のために、スエバ・エンハ州農地改革総合推進計画 Nueva Ecija Land Reform Integrated Development Program (NELRIDP) が発足したが、アメリカ援助機関 (USAID) は、この計画にたいする援助として、50万ドルの物資 (自動車、通信、事務用施設) と2000万ドルの農業信用資金を提供した (Estrella, *op. cit.*, p. 19)。この計画には、当初から USAID の専門家の参画がみられる。

(注26) 1972年10月12日、大統領官邸で行なわれた農地改革省職員にたいする演説のなかで、マルコスは「誇張ではなく、もし農地改革計画が失敗すれば、新社会建設の計画全体が失敗するにちがいない」と述べた (Department of Agrarian Reform による演説抄録

“Giving Birth to Land Reform” より)。また DAR, *The Philippine Agrarian Reform Program under the New Society*, Quezon City, May 1973, p. 10.

## II 法改正の要点

共和国法6389号による農地改革法(共和国法3844号)改正の主要点は、農地改革の促進、借地農、小作農の権利、地位の強化に関するものと、農地改革実施機構上の変化との二つに分けられる。ここでは便宜上まず前者からみてゆくことにする。

共和国法3844号の主眼点は、農地改革の第1段階として、旧来からの刈分小作制度 (agricultural share tenancy) を定額借地制度 (agricultural leasehold) に転換することにあるが、しかしこれは全国を対象とするものでなく、農地改革区 (land reform district) の選定・布告をまって、その地区にかぎって実施しようとするものであった。当時の農地庁長官エストレリヤによれば、その地区においては、「法の定額借地農規定は、農民ないし地主が欲すると否とにかかわらず、自動的に (automatically) 効力をもつ」<sup>(注1)</sup> ものとされた。だが、共和国法3844号には、条文中どこをみてもこの automatic という規定はみられないし、また刈分小作農が定額借地農への転換を望まないときにいかなる措置がとられるかは、まったく明文化されていなかった。このように共和国法3844号では定額借地農への強制転換の規定があいまいであったといえるのであるが、共和国法6389号は第4条を改正して自動転換 (automatic conversion) と明確化し、さらに農地改革区の限定をなくして全国を対象とすることを明らかにした。強制転換の強制たるゆえんは、刈分小作農が定額借地農への転換を望まぬときにいかなる措置がとられるかにかかっているといえようが、共和国法6389号はこの点に関して、改正第4条のなかで、転換を望まない

刈分小作農は文書をもってその旨を地主に通告すると同時に一農業年度の猶予期間を与えられ、それ以降に及ぶときは地主によって小作農の追放が可能になる (may) と規定したのである。この点についてはなお若干の疑問が残るのであるが、それはともかく、共和国法6389号による改正によって、農地改革の規定と適用範囲は、これまで以上に強化、拡大されたということができよう。

いま一つの重要な改正点は、共和国法3844号の第36条に関するものである。この第36条は、地主が借地農を合法的に追放しうる例外規定として、地主およびその直系親族による自己耕作を認めていた。この規定の存在は従来から大いに疑問視されてきたところであり、地主はしばしばこの規定を逆用して小作農の定額借地農への転換要求を封じてきた。すなわち、小作農が定額借地契約への転換を地主に要求した場合、地主はこの規定の存在をもって小作農を脅迫することができたのであり、エストレリヤの表現によれば「小作農の頭上に向けられたダモクレスの剣」<sup>(注2)</sup> であり、農民団体 (たとえば FFF) はつよくこの規定の削除を要求していた<sup>(注3)</sup>。この規定の存在が共和国法6389号によって削除されたのである。

ところで、この第36条は、地主の自己耕作規定以外にも、その農地が住宅、工場、病院、学校その他有用な非農業目的に転換が適当と農業関係裁判所 (Court of Agrarian Relations) によって認められた場合、地主は借地農を追放しうるようになっており、またこの規定の存在が地主の自己耕作規定とほとんど同様の圧力を小作農に与えてきたのであるが、この規定は共和国法6389号でもほとんどそのまま残された。ただし、かかる地目変更が適当かどうかの認定は、農業関係裁判所ではなくて国家計画委員会 (National Planning Commission)

が農地改革大臣（新設）に勸告することになった点で、若干の違いがある。さらに、以上によって借地農が作離するについては、地主による借地農への補償支払が規定されていたのであるが、その額が共和国法6389号によってかなり引上げられた。すなわち、その額は、共和国法3844号においてその借地の5年分の地代相当額であったのが、共和国法6389号では過去5年間平均の総収穫高の5倍相当額に改められたのである。また共和国法3844号は、5ヘクタール以下の小地主については、借地農にたいする補償支払を免じていたのであるが、この規定は新たに削除された。

さらに共和国法3844号の第51条は、必要に応じ農地庁が私有農地の収用（expropriation）をなすという規定を行なっているのであるが、その場合、収用すべき農地（共和国法3844号では農地改革区内の農地という限定がついていたのであるが、共和国法6389号ではこの限定は除去された）については、五つの優先順位が付されていた。すなわち、(1)遊休地ないし放棄地、(2)1024ヘクタール以上の農地、(3)500ヘクタール以上1024ヘクタールまでの農地、(4)144ヘクタール以上500ヘクタールまでの農地、(5)75ヘクタール以上144ヘクタールまでの農地がこれであり、農地庁は私有地の収用に際して、この優先順位を守らなければならなかった。共和国法6389号は以上の他にさらに(6)24ヘクタール以上75ヘクタールまでの農地、の項目追加を行なった。このことは、共和国法3844号では75ヘクタール以上の農地が収用の対象にされていたのにたいし、その下限がさらに24ヘクタールにまで引下げられたことを意味する<sup>(註4)</sup>。同時に注目すべき点は、共和国法3844号ではこうした優先順位を農地庁は遵守（observe）すべきものとしていたのであるが、この点が新しい改正法では考慮（consider）す

べきものと改められたことである。すなわち、共和国法3844号の下では、政府が農地改革政策上の必要からたとえある農園を収用しようとしても、もし他にそれ以上に規模の大きな農園が未収用のまま残されていた場合には、とうぜん地主からの反対を予想しえた。したがって、この遵守という言葉は、政府の農地収用をきわめて困難にするものであり、いわば政府の手を縛るために案出された地主的な規定であった<sup>(註5)</sup>。共和国法6389号によってこれが考慮と改められたことは、政府がかならずしも収用上の優先順位にきびしく縛られる必要のなくなったことを意味するのであって、政府の農地収用を容易にする途を開いたものということができるであろう。

同時に農地改革省（新設）による家族規模自作農場の拡大のために、共和国法6389号は共和国法3844号の第51条に第2項を追加し、それにより面積のいかんを問わず、私有農地の協議による買取権限を政府に付与した。ただし、その場合の買取価格および現耕作者にたいする売渡価格は農業関係裁判所の認可を要するものとされている。

なお、共和国法6389号は、政府の農地取得にたいする地主の抵抗を緩和する措置として、支払条件を地主にかなり有利に改めた。すなわち、これまで政府の取得農地について、地主は土地銀行（Land Bank）からその価格の1割を現金で、残り9割を最高25年償還の土地銀行債券で支払われることになっていたが、共和国法6389号の改正によって、地主は農地価格の2割を現金で、残り8割を土地銀行債券で支払われることになった。これは政府の地主にたいするかなりの譲歩を意味するものである。

さらに共和国法6389号はいくつかの点で定額借地農の権利を強化している。その一つは、かれら

の農地先買権および買戻権を原法にくらべて強化した点である。すなわち、共和国法3844号の第11条は、地主が農地を売ろうとする場合に、現在の耕作者である定額借地農に90日間の猶予をもって先買権 (right of pre-emption) を認めていたが、共和国法6389号はこの猶予期間を180日に延長した。また原法の第12条は、地主がすでに第三者にその農地を売却した場合に、その現耕作者である定額借地農に2年間の猶予をもってその農地を買戻しうる権利 (right of redemption) を認めていたが、その場合、定額借地農はその農地売却の事実を知りうる手段を与えられていなかった。共和国法6389号は、この点を是正するために、農地の買受人にたいしその事実を借地農および農地改革省に文書をもって通知することを義務づけると同時に、農地の買戻期間を通知受領後180日以内に短縮した。なお、共和国法6389号は、定額借地農による農地の先買、買戻しを容易にする資金的な方法として、土地銀行の融資を認めたのである。

また、これまで地主が小作農を脅かすために好んで用いた手段として、刑事犯罪のかどで小作農を訴えるケースがきわめて多かった<sup>(註6)</sup>。その場合、政府の農業弁護士事務局 (Office of the Agrarian Counsel) の弁護士は、民事については無料で小作農のために弁護をなしたが、刑事についてはその資格をもたなかった。そのこともあって小作農は裁判で「つねに敗れた」のであり、こうした地主の常套手段は、ディオクノ上院議員 (Jose W. Diokno) の表現によれば、「フィリピン地主制の最後のあえぎ」<sup>(註7)</sup>とされたものであった。この点を是正すべくマグサイサイ上院議員 (Genaro F. Magsaysay) が共和国法3844号の第163条の修正提案を行ない、これが1967年6月17日に国会を通過 (共和国法4886号)。これによって農業弁護士事務

局の弁護士は、民事のみならず刑事裁判にも出席して小作農、農業労働者などの弁護をなしうる途が開かれた。共和国法6389号は、この共和国法4886号の修正条項をそのまま法文中に盛りこむとともに、さらに追加規定として、農業弁護士事務局の決定をもって最終的 (final) なものとした。さらに共和国法6389号は、原法の第155条を改正して、農業関係裁判所の権限の一つとして、農業紛争 (地主対小作農、雇用主対農業労働者) において強制調停 (compulsory arbitration) をなしうるという規定を行なった。以上は、農業紛争において、借地農、小作農、農業労働者などの地位をより強化しようとする改正であったといえるであろう。

つぎに機構的な改正点について。共和国法6389号による最も大きな機構的な変化は、農地改革の一元的実施機関としての農地改革省 (Department of Agrarian Reform) の新設である。これまで農地改革全体を計画、実施、統制する最高機関は全国農地改革審議会 (National Land Reform Council) であり、農地庁長官が議長としてこれを主宰してきたが、どちらかといえばこの審議会が寄合世帯的性格をもつことは避けられなかった。そのために農地改革の強力な推進が妨げられるという認識があり<sup>(註8)</sup>、上院法案478号の提案説明者ラウレル (Salvador H. Laurel) は、「農地改革実施のうまくゆかなかつた理由の一つは、計画を実施する集成的 cohesive な機関が欠如することである」<sup>(註9)</sup>と述べた。こうした理由 (これに反する意見ももちろんあったが) に立って、「直接的な指揮系統をもつ強力な行政の実施機構」<sup>(註10)</sup>である農地改革省が新設され、その責任者には閑僚としての地位が与えられるに至った。そして、この省は、農業経営、農地取得・配分、入植、農業法律援助の四局をもって構成されることになったのである。

さらに機構のないま一つの改正点は、農地改革実施の各側面について地方政府の積極的な参加を新たに規定したことである。すなわち、128-A条の規定が新たに追加され、これによって村、町、州および市政府の農地改革実施への参加が新たに保証されることになった。ただし、地方政府の具体的な参加のあり方、その位置づけについては、なんらの規定も存在していない。

以上が共和国法6389号による主要な改正点の概要である。もちろん、この他にも細かな点ではもっと多くの改正がなされたのであるが、その一々の指摘は大筋に関係ないので割愛する。ただ、以下の点だけは、その後の政策の展開とも関連して重要性をもつと考えられるので、とくにつけ加えておきたい。それは、改正法が農地改革の目標の一つとして協同組合の組織化を明確にかかげたことである。すなわち、共和国法3844号の第2条第1項には、以下のような改正がみられた。「フィリピン農業の基礎として、耕者として土地で暮らし働くものあいだに協同耕作制 (cooperative-cultivatorship) を確立し、自作農耕制および経済的家族規模農場を確立し、それによって地主資本を農業から工業発展に転換せしめること」。さらに同第3項もまた、「生産、加工、販売、配給、信用およびサービスに関する協同組合組織を通じて生産性増大と農業所得向上に資するような真に活力ある社会的、経済的構造を農業面に創出すること」と改正された(傍線部分は新しい追加規定)。この二つの改正にみられるように、農地改革と並行して耕作農民間における協同組合の組織化が政策目標として重視されるに至った。ただし、第2条にかんするかぎり、また全体の法文を通じて\*、その具体化はあまり明確にされていないのであるが、しかし1972年9月の戒厳令布告以降における

新社会建設(農地改革の新段階)において、如上の路線が具体的に政策化されはじめたことと関連して(協同組合運動の強化に関する大統領布告175号、1973年4月14日)、注目しておきたい点である。

\* 共和国法6389号の第35条は、農地改革省がその入植計画のモデルとして、政府保留地に3000ヘクタールのモシャープ型協同農場の実験を行なうことを規定している。これは具体的にはパンパンガ州のマガラン入植計画 (Magalang Rural Settlement Project) を指しているが、政府入植地における土地私有制を禁止し、農民に耕作権のみを与えようとする考え方を導入したものである。その理由は、入植地における地主制の復活を前もって防止することにあるとされている(註11)。

さて、以上をもって農地改革法改正法の主要点の説明を終えるが、すでに記したように、この共和国法6389号と関連し、この法の制定と同時に農地改革実施のための資金財源を強化する目的をもった法律、共和国法6390号が制定せられた。そして、これによって、農地改革特別勘定 (Agrarian Reform Special Account) が一般会計のなかに設定され、同時に農業保証基金 (Agricultural Guarantee Fund) が創設されることになった。

この農地改革特別勘定の財源は、共和国法6125号、いわゆる輸出税法を改正して、その年々の輸出税収益中から5000万ペソを留保したものををもって当てられる(第4条)。さらにこの財源は年々以下のような配分を規定されている(第6条)。1972年6月30日に終わる会計年度中の財源配分は以下のとおり。

- |   |           |
|---|-----------|
| (1) ACA(農業信用庁)の融資拡大                           | 2000万ペソ   |
| (2) 土地銀行への政府融資                                | 2000万ペソ   |
| (3) 農地改革実施機関による開拓<br>入植、調査・土地分割および<br>地券公布のため | 1000万ペソ   |
|   | 計 5000万ペソ |

1972年6月30日以降の財源配分は年々以下のと

おり。

(1) 第12条による農業保証基金への追加分	2000万ペソ
(2) 土地銀行への政府融資	1000万ペソ
(3) ACAへの融資	1000万ペソ
(4) 農地改革実施機関による開拓入植、調査・土地分割および地券公布のため	1000万ペソ
計	5000万ペソ

これらの資金財源は、もちろん、年々議会で承認される予算 (appropriations) に代わるものでなく、それに追加されるものであり、すべて農地改革以外の目的に支出されることは許されていない (第8条)。こうした農地改革特別勘定の新たな設定は、これまで農地改革の実施を妨げる最大の要因が財源の不足にあったとする認識にもとづいていることはいうまでもない<sup>(注12)</sup>。

つぎに農業保証基金であるが、これは農村銀行 (rural bank) による農民融資の促進策として考案されたものである。すなわち、共和国法6390号の第12条は、農村銀行の農民貸付によって生じた損失額の7割をこの基金が保証することを規定しており、その結果、農村銀行は損失額の3割のみを自己負担すればよいことになったのである。また第15条は、農村銀行融資の必要条件として、受益農民の資格を6ヘクタール以下の耕作農民とし、融資の優先順位を(1)協同組合、(2)定額借地契約農民、(3)協同組合加盟農民および農地改革受益農民とした。第16条によれば、貸出限度は5000ペソ、年利12%以内、融資償還期限は収穫後2カ月以内である。さらに第17条は、ACAの融資も第15条を遵守すべきものとし、それに付加して融資の優先地域を農村銀行が存在しないかまたは農村銀行が農業保証基金を利用していない地域と定めた。

この農業保証基金に関する規定は、農民融資機関として、ACAに代わって純然たる民間営利機関である農村銀行が公的により重視されるに至ったことを示すものである\*。

\* ここで農業保証基金について若干の疑問を提示しておきたい。農村銀行は民間の営利機関 (家族血縁的企業の色彩がつよい) であり、自己の判断と責任において資金を貸付けており、一般に融資については土地不動産を担保にしているのであるから、もし農民に融資して損失が発生したとしても、それは農村銀行自体の問題であって、政府がこれを補填するという理由には一般的にはなり立たない (一般商業銀行についても同様)。これまで農村銀行は主として地主や町に住む商人に融資しているという判断もあるが<sup>(注13)</sup>、そのことは民間営利機関として極力リスクを防止するという立場からすれば、とうぜんの成行きであったともいえる。したがって、たとえ政府が新たに農業保証基金を設けて、その損失の相当部分をカバーするとしても、実際の耕作者 (6ヘクタール以下) に融資が大幅に増大するという保証はほとんどないとみるべきであろう。事実、この法案の上院での審議の際には、これにちかい意見が出されたのであり<sup>(注14)</sup>、その結果ペラエス (Emmanuel Pelaez) およびロハス (Gerardo M. Roxas) 上院議員の修正提案により、政府の損失補償は上院では50%に切り下げられた。しかし、最終的に原案どおり70%補償の線に決まったことは、下院との妥協によるものと考えられる。

(注1) Estrella, Conrado F., *The Democratic Answer to the Philippine Agrarian Reform*, Manila, 1969, p. 20.

(注2) Estrella (1972), p. 15.

(注3) *Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 23, July 15, 1971, p. 1027.

(注4) この24ヘクタールの根拠は、公有地法に規定する個人の homestead 設定の規模に相当するところにあるといわれる (*Congressional Record, (Senate)*, Vol. II, No. 11, June 29, 1971, p. 235)。だが、これが地主の農地保有限度の理由になるかどうかは、大いに疑問のあるところである。

(注5) この点については、前出拙稿 41ページ注10参照。

(注6) 前出拙稿 47ページを参照。

(注7) Estrella (1969), p. 49.

(注8) 農地改革省の新設を最もつよく主張したのは、官製の農民組合の色彩の濃い FARM-FLRF であった。

(注9) *Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 23, July 15, 1971, p. 1080.

(注10) LA-NLRC, *Agrarian Reform—To Fulfill a National Dream*, August 8, 1971.

(注11) Tupas, Rodolfo G., “The Presidents’ Counter-Revolutionary Moves,” *The Sunday Times Magazine*, March 14, 1971, pp. 10—11. および Benjamin V. Afuang, “Moshav in Magalang,” *The Sunday Times Magazine*, Oct. 18, 1970, pp. 14—15. を参照。

(注12) Estrella (1969), p. 50.

(注13) ロハス上院議員の批判 *Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 11, August 16, 1971, p. 1746. およびデオクノ上院議員の批判 Vol. II, No. 14, August 19, 1971, p. 1825.

(注14) *Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 11. Vol. II, No. 14. Vol. II, No. 16 参照。

### III 主要な問題点

フィリピンの刈分小作農は地主にたいする依存性がきわめてつよく、一般に生産資金のみならず生活資金までも地主に依存して農業を行ってきた。本来、刈分小作制というのは生産力の低位、収量不安定と結びついており、生産にともなう危険負担を地主・小作間で共同で分けあう制度であって、そこから小作農の地主にたいする従属性、人格的非独立性が生じやすいところに、その制度の弊害が認められてきた。1963年農地改革法によって刈分小作農の定額借地農への転換がはかられたことは、一つの前進的な試みであったといえることができるであろう。

ところで、農地改革法によって刈分小作農が定額借農地への転換を要求した場合、地主はどうせん生産・生活資金の援助を断ち切ってしまうであ

ろう。その不安があるために、フィリピンの「鼠のように貧乏な小作農」<sup>(注1)</sup>は、定額借地農への転換を躊躇するのである。したがって、もしこの転換計画を成功させようとするならば、政府が地主に代わってその提供分に相当する援助を定額借地農に与えなければならない。このためには莫大な財政資金を必要とするであろう。また定額借地農になった場合の小作料は、平均収量の25%相当に固定されることになった。この率はいかにも低いようにみえるが、たとえば収穫が皆無にちかような不作が生じた場合には、その小作料が額として固定されているだけに、定額借地農には大きな負担が発生する。フィリピンの稲作農業の場合には、水田の基盤整備が進んでおらず、灌漑施設もきわめて不十分にしか存在していないために、年々の収量変動は予想外に大きいのである。したがって、その率はいかに低そうに見えても、ともかくこうした定額借地制を成立させるためには、その前提として、稲作生産の安定に必要な土地改良、灌漑施設、農道、ダム建設、植林などのインフラストラクチャーにも多大の投資を必要としよう。かくて定額借地農への転換計画を成功させるためには、莫大な政府資金がその前提として用意されなければならないのである。

だが、これまでに共和国法3844号による農地改革の実施が農地改革区に限定して実施されてきた理由は、主として政府の財源上の考慮からであった。しかし、このような農地改革実施の地域的限定にもかかわらず、財政資金不足はきわめて深刻なものであった。たとえば、マルコス政権下における農地改革4カ年計画(1966—67~1969—70会計年度)において、財政支出承認額7億750万ペソのうち実際に支出された金額はその31%に相当する2億1390万ペソにすぎなかった<sup>(注2)</sup>。また1964—71会

計年度中に、ACA はその支出承認額 1 億 6500 万ペソのうちその 5 割を、土地銀行は支出承認額 9 億ペソ余のうちわずかにその 1.8% を実際に使用しえたにすぎなかった<sup>(注3)</sup>。国会が承認した予算はかなり大きなものであったにもかかわらず、政府は国庫資金からその額をひねり出すことができなかったのである。そのために以下のような結果が生じた。「法的には、刈分小作農は、その地域がひとたび土地改革区として布告されるや廃止された。だが、調査地域においては、応答者の 2 割以上が刈分小作農に止まっている。同時に定額借地農から刈分小作農へ再転化した事例もみられた。したがって、實際上、刈分小作制を有効に廃止するという保証は存在していない」<sup>(注4)</sup>。

そこで問題は今後この資金面の隘路がはたして打開されるかどうかにかかっているといえる。共和国法 6390 号が年々 5000 万ペソの追加財源を輸出税から法的に確保したことは、ある程度まで現状の打開を意味するものであろう（将来の輸出の動向を問わない）。しかし、共和国法 6389 号によって農地改革の実施が全国的に拡大された今日、それに見合う財源問題が共和国法 6390 号によって十分に解決されるようになったとは、とうてい考えられないのである。いわんや法の規定がそのままに実現されるという保証はどこにもない。共和国法 6390 号の制定に関連して、デ・ロス・レイエスもまた、過去のヌエバ・エシハ州の経験から、つぎのような疑念を表明している。「こうした措置〔共和国法 6390 号のこと〕はいくぶん農地改革の見取図を明かるくしたけれども、経験はわれわれに楽観主義を慎重に抑えるように警告している。最高当局によって実施計画に与えられた支援および実施計画についてなされた国際的公約の達成という道徳的強制にもかかわらず、財政援助承認額のお

わずかに半分が実際に支出され、それも時期おくれであったことは、ヌエバ・エシハ州における悲しむべき経験であった」<sup>(注5)</sup>。

もし財源が不十分なままで農地改革の実施が全国的に拡大された場合、どのような事態が発生するであろうか。その一つは、ある地域において、たとえ刈分小作農が定額借地農に転換したとしても、かれはいぜんとして地主からの援助に頼らざるをえないという事態が発生するであろう<sup>(注6)</sup>。事実、共和国法 6389 号は原法の第 4 条を改正して、刈分小作農が定額借地農へ転換したのちも、地主が伝統的な資金援助を継続することを認めているのである。このことは、政府の財政援助だけでは、定額借地農の資金需要をとうてい賄いえないことを、政府が自認したことに他ならない。そして、このように地主の援助が継続するかぎり、たとえ形式的に定額借地農に転換したとしても、刈分小作農のもっていた人格的非独立性、地主への従属性はいぜんとしてなくなるまいであろうから、農地改革の意図はまったく達成されないことになるであろう。

第 2 に、形式的には定額借地契約を結んでいるように見せかけながら、実態的には刈分小作農のままであるという偽装された定額借地農ないし「妥協的定額借地農」(compromise lessee)<sup>(注7)</sup>が発生せしめるであろう。ヌエバ・エシハ州においては、定額借地農の大きな部分が事実上「妥協的定額借地農」であったことが報告されている<sup>(注8)</sup>。そして、そのような場合には、官庁報告における成果と地方における実態とのあいだには大きなギャップが生ずるのである。

第 3 に、そしてこれが最も深刻な事態の発生というべきであるが、小作農の政府にたいする信頼感を決定的に損なうであろう。このような上から

の改革にたいする小作農の疑惑、不信感の増大は、これら農民に下からの変革の途を指向せしめることになりかねない。その現実性は他のアジア諸国の戦後の事例に照らしても十分な根拠がある。上院で法案 478 号が審議された際、その長い審議過程を通じてくりかえし憂慮された点は、農地改革の全国的拡大と資金財源とのギャップの問題であった。上院議員ロイ (Jose J. Roy) は、その結末についてつぎのような警告を発している。「私はこの法案に賛成票を投じようと思う。しかし、もし必要な財源を用意することができなくてこの法律の実施に失敗するならば、わが国には厄介なことが発生するであろう。というのは、このことが初めての期待外れではないだろうからである。これはわが大多数民衆にとって再度の、おそらくは最後の期待はずれとなるだろうからである」<sup>(註9)</sup>。

つぎに、共和国法6389号によって、これまで大いに問題視されてきた第36条が改訂されて、地主ないしその直系親族による自己耕作規定が削除されたことは、一つの前進であったということができよう。だが、同条項におけるいま一つの規定、すなわち農地の非農業目的（たとえば宅地、工場敷地など）への転換規定は、ついに削除されることがなかった。そのために地主がその農地を住宅用地に転換したいと政府に申請すれば、その立地条件が適当と認められるかぎり、地主はいぜんとして合法的に借地農を追放しうるのである。この規定を口実にして、地主はこれまで小作農の定額借地農への転換要求を封ずることができた<sup>(註10)</sup>。また実際に国道に沿った農地を住宅用地などに転換しておけば、将来地価の値上がりがとうぜん予想せられるのである。中部ルソンやマニラ周辺の農村を歩けば、国道に沿っていかに広大な農地が住宅用地や墓地用地に転換されているか、ここ数年

の目ざましい現象として誰も目を見張らざるをえないであろう。もちろん、共和国法6389号によって、追放される借地農にたいする補償支払額の増大がはかられた。しかし、その額は、農地が都市周辺や交通の便のよい場所にあるかぎり、地主にとってあまり問題にはならないであろう。将来の地価の増大が、とうぜん予想せられるからである。地主は資産保全のためにも当然この規定を利用することが考えられるのであるが、しかもこの規定はついに共和国法6389号によって削除されることがなかった。この規定の存在は、政府の農地改革の実施において、地主の抵抗を緩和するための安全装置であるとも考えられる。

現在までのところ、この宅地化現象 (subdivision) が数量的にどの程度になっているかは明確でないが、ここでは以下のような記述をかかげるに止める。「〔第36条の規定によって〕小作農が実際にその農地から追放されていることは、利用しうる裁判所の記録に徴するだけでなく、同時にガパンからサンホセ市にいたる主要国道沿いに旅行すれば、その道路際の光景によっても明らかである。広大な旧米作地が住宅建設用地に転換されているのである。そして、多くの場合、たんに形だけの家が建設中であるか、ないしは建設されているにすぎない」<sup>(註11)</sup>。「中部ルソンの多くの地主は“ゆうれい分譲地”をつくることによって土地収用をのがれた。広大な土地が住宅用分譲地と宣言されたにもかかわらず、そこにはめったに道路もなければ家もなかった」<sup>(註12)</sup>。ごく最近においても、小作農に貸している米作地やとうもろこし作付地を住宅用地その他都市的目的のために地主が転換しようとして、ますます多くの申請を地方政府に提出している事実が報ぜられている<sup>(註13)</sup>。

作目変更についても類似の問題がある。共和国

法3844号による農地改革は主として米・とうもろこし作付地にたいしてのみ適用されるのであって、甘蔗やココナツのように国際的割当をもつ作物には適用が除外されている。そのことから、地主のうちにはその米作地（小作地）を甘蔗作付地に転換するものがかなり多く出てきた<sup>(註14)</sup>。このことは現行の法律によって可能なのである。というのは、農業小作法（共和国法1199号）および共和国法3844号は、刈分小作農、定額借地農との合意の上で、地主がその農地の作物を変更しうることを、地主の権利として認めているからである。その場合、地主に禁ぜられていることは、作目変更を理由にして、小作農、借地農を追放しないということだけである。したがって、地主が作目変更後も小作農、借地農を農業労働者として継続して雇うならば、それは合法となる。共和国法6389号もまた、この作物転換の禁止をついに規定しなかったのである。農地改革の適用を逃れるために甘蔗やココナツの作付に転換された農地が統計的どの程度あるかは明らかでない。しかし、ここ最近における甘蔗作付地の増大傾向は目ざましいものがあるのであって、たとえば1972作物年度の収穫面積は44.7万ヘクタールと推定されるが<sup>(註15)</sup>、それは68作物年度の31.8万ヘクタールに対比して10万ヘクタール以上の増大を示したのである。もちろん、この増加分の全部が全部農地改革からのエスケープとはみられないであろうが、しかし、それが多分に含まれていることもまた事実であろう。これまで甘蔗作付地を農地改革の対象に含めよという意見はかなりあったが<sup>(註16)</sup>、とくにFFFの主張は強力であった。しかし、共和国法6389号の審議において、これがほとんど取り上げられなかったことは、フィリピンにおける砂糖資本の政治権力がいかに強大であるかを物語るものといえ

るであろう。

つぎに共和国法6389号の改正によって、政府が私有農地を収用する場合の地主保有限度が75ヘクタールから24ヘクタールに引き下げられたことはたしかに一つの改善といえるであろう。だが、なお問題が残る。フィリピンにおける地主の所有規模別分布に関する公式統計はこれまで皆無といつてよいが、いわゆる地主の大部分が24ヘクタール以下の小地主といわれていることからすると<sup>(註17)</sup>、この国の大多数の地主は土地収用を免れることになるからである。アキノ上院議員（Benigno Aquino, Jr.）は地主の保有限度を6ヘクタールにまで引下げることがを主張したのであるが<sup>(註18)</sup>、これは上院でもついに承認されるに至らなかった。かくてこの国における小地主の土地所有は、今後この規定からも促進されることが予想されるのである。

また、じゅうらい、刈分小作農は、地主から1000平方メートルの宅地使用を正当な権利として認められてきた。しかも、この宅地（home lot）内ではたんに家屋の建造だけでなく、そこに野菜や果樹を植え、家畜を飼育し、小規模の副業を行ない、それによる全収益を小作農が確保することを認められてきた（共和国法1199号、第22条第3項）。これまでは、この1000平方メートルの範囲はあまり厳格に守られておらず、それを地主も黙認した形であったが、小作農が定額借地契約の要求を出すに及んで、地主はこの規定をたてにして、この範囲外にある小作農の建造物や樹木などを合法的に破壊するという挙に出てきたのである<sup>(註19)</sup>。これはいうまでもなく、小作農の要求を封じようとする地主のいやがらせなのであるが、共和国法6389号はこの点を是正するための有効な措置をついに講じなかったのである。

さらに共和国法6389号は新たに農地改革のあら

ゆる実施面に地方政府が参加することを規定した。このことは、農地改革にたずさわる政府職員の不足を補おうとする意図に出たものであろう。しかし、それがはたして第128-A条にいうように、「農地改革の成功的実施を保証する」ことになるかどうかについては、多分に疑問がある。地主階級の圧力、その影響力の行使は、中央政府にたいするよりは地方政府にたいする方がより有効であろうからである。この新たな規定は、その意図に反して、かえって農地改革実施機構のなかに地主勢力の滲透を容易にしたことにならないであろうか。

以上で共和国法6389号における主要な問題点の検討を終える。たしかに、この1971年の改正法によって共和国法3844号は一面で改善をみたことは事実である。しかし、その反面、なお解決しえない問題や多くの不徹底性を残していることもまた事実である。それは、フィリピンのような政治的社会的環境における上からの改革のもつ必然的な限界であるといわなければならない。

#### 〈付記〉

本稿はさきに執筆した「フィリピンにおける農地改革の新展開」(『アジア経済』第11巻4号, 1970年4月)の続編をなすものである。内容的に密接な関連をもっているので、参照されれば幸いである。

(注1) *Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 72, May 18, 1971, p. 3294.

(注2) Estrella (1972), p. 10.

(注3) Sandoval, Pedro R., & Benjamin V. Gaon, *Agricultural Land Reform in the Philippines: Economic Aspects*, College, Laguna, 1971, p. 12, Table 1 を参照。

(注4) *Ibid.*, p. 115.

(注5) Basilio N. de los Reyes, "Can Land Reform Succeed?," *Philippine Sociological Review*, Vol. 20, No. 1・2, January and April, 1972, p. 89.

(注6) 地主の約半数が、小作農から転換した定額借地農にいぜんとして資金を貸し与えていると報告されている (Romana Pahilanga-de los Reyes and Frank Lynch, "Reluctant Rebels: Leasehold Converts in Nueva Ecija," *Philippine Sociological Review*, Vol. 20, No. 1・2, p. 44).

(注7) 偽装された定額借地農の他に、定額借地農でありながら地主からいぜんとして援助を受けているものの両者を含む (Romana Pahilanga-de los Reyes and Frank Lynch, *op. cit.*, p. 76).

(注8) *Ibid.*, p. 44.

(注9) *Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 4, June 17, 1971, p. 91.

(注10) デイオクノ上院議員の証言。*Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 3, January 27, 1971, p. 75.

(注11) Romana Pahilanga-de los Reyes and Frank Lynch, *op. cit.*, p. 44.

(注12) Lachica, Eduardo, *op. cit.*, pp. 258~259.

(注13) *Daily Express*, May 9, 1973.

(注14) *Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 72, May 18, 1971, p. 3276.

(注15) Bureau of Agricultural Economics, DA-NR による最近の推定。

(注16) たとえば S. Suñga, Ponciano, "The Second Mandate and Huklandia," *Philippines Free Press*, December 27, 1969. の主張をみよ。

(注17) *Congressional Record (Senate)*, Vol. II, No. 11, June 29, 1971, p. 233.

(注18) *Ibid.*, p. 235.

(注19) Fegan, Brian, "Between the Lord and the Law: Tenants' Dilemmas," *Philippine Sociological Review*, Vol. 20, No. 1・2, p. 118 および p. 125 の実例を参照せよ。

(海外研究員)