

# フィリピン戒厳令下の農地改革とその農民、 農村社会への影響

うめ はら ひろ みつ  
梅 原 弘 光

## はじめに

小稿は、戒厳令下フィリピンの農地改革に関する現地調査の報告である。戒厳令下の農地改革を調査課題に選定した理由は三つあった。一つは、戒厳令公布後発令された大統領布令第27号が別名「小作農解放令」(Tenant Emancipation Decree)と呼ばれて、後述のように著しく急進的性格を帯びる改革計画であったこと、第2に、戒厳令を常態としてその上に築かれた独裁体制という強権発動装置の完備は通常の民主的・平和的手続きによって実施が著しく困難な農地改革を一面で可能とさせるに十分な条件を提供すると考えられること、第3に、報道管制下という留保は認めるものの新聞紙上ではその後の改革の着実な進展——具体的には後述される土地移転証書の発行——が伝えられていること、したがって現実の農村に大きな変化が起こりつつあると想定されるが、その方向あるいは実態を把握することが国外ではむずかしいこと、がそれである。

調査期間は1974年2月上旬から3月下旬に至る50日間で、調査のやり方としては中央の農地改革関係官庁に始まり地域改革局 (regional office)、州レベルの地区改革局 (district office)、町レベルの改革チーム事務所 (team office) と改革実施機関を中央から逐次地方末端において関係資料・データ収集に努め、最後に20日ばかりかけて農村レベルでの実態調査を行なった。具体的には中部ルソン地域のヌエバ・エシハ州ギンバ町およびそのなかの村落で調査を実施したのであるが、その理由は同州が改革実施パイロット地区となっていること、しかもギンバ町には筆者が過去直接に調査を手がけたことのある村落が二つあって、今回短期間に改革の影響を把握するには好都合であるとの判断があったこと、などである。

以下の報告では、最初に現行農地改革の背景としてフィリピン土地制度の特徴、現在の政治体制＝戒厳令体制、

およびそこでの農地改革の位置づけについて述べ、つづいて「小作解放令」によって代表される農地改革計画の概要を検討し、さらにその進捗状況、その農民と農村社会への影響にふれ、最後に今後の展望に対する若干の私見を述べてみた。

なお、これはアジア経済研究所海外調査員滝川勉氏(在マニラ)との協同調査の成果に負うところが大きいことをあらかじめここに明記しておかなければならない。また、今回の調査結果が、多少なりとも実質的意味をもちうるとしたら、それはひとえにわれわれの調査に快く協力してくれたフィリピンの多くの方々のご賜物であることは言うまでもなく、ここに記して謝意を表する次第である。

## I 戒厳令と農地改革

### 1. 一般的背景

フィリピンの土地制度が地主的な土地所有制に基礎をおくこと、そうした土地制度にもついで社会全体がごく少数の「持てるもの」と大多数の「持たざるもの」への著しい分解を示すこと、したがってフィリピンの政治、社会、経済はもっぱら一部大地主階級を中心にそれと密接に関係する財閥、特権官僚の支配するところとなっていることは周知の事実であるが、同時にそうした社会の仕組それ自体がさまざまな形の矛盾を内包して政治的不安定要因を構成し、また社会経済の近代化への大きな桎梏となっていることも否定しがたい事実である。このような土地制度の変革要求は1930年代から農民大衆により一貫して続けられるが、それを受けて支配階級の側でもその修正を考えないわけにはいかなかった。1933年の米作分益小作法に始まるその後の小作立法(46年の改正、54年の新小作法、および59年のその改正)、55年および63年の農地改革法、71年の63年法改正法制定がそれである。しかし、これら法律制定が地主階級の支配する議会

においてなされるものであるだけに、建て前はともかく実質的には効果の薄いものとなるか、さもなくば、核心をはずした手直し程度のものになるかのいずれかであった。地主所有地の再配分による自作農創設という考え方は、55年の土地改革法以来一貫した政府の方針ではあるが、マグサイサイ政権下でのそれは地主的所有の矛盾がもっとも強い地域の小作農民を未開の公有地に送り込んで自作農を創定するいわゆる移住入植計画において若干の実績をみたにすぎないし、63年法にもとづいて改革を実施してマルコス政権下でのそれは自作農創設それ自体よりもっとばら小作制度の転換（分益制から定額制）に重点を置くものでしかなかった。つまり、改革努力は地主的所有地の買取とその農民への再配分という農地改革の本筋からはずれ、その周辺での手直しに終始したのであり、改革計画を繰り返すことによって農民の期待を単に将来につなぐものであったといっても過言ではない。それでさえも決して十分な実績をあげることができず、たとえば1964年から71年に至る8年間に小作制度転換に成功したのは対象小作農民（分益小作農）のわずか9%でしかなかったといわれている。その結果、土地制度の変革はたんなる標榜に終わり、したがって地主階級の支配する社会経済構造に何らの基本的修正も加えられることなく今日に至った。

ところで、「アメリカ型民主主義のショー・ウィンドー」とまでいわれてきたフィリピンにおいて、戦後政治史上最大の出来事は1972年9月21日を境とする独裁政権の誕生であった。それには一般に指摘されるように三つの主要な要因が考えられる。まず第1に、対外的要因として「ニクソン・ドクトリン」がある。旧アメリカ植民地で独立後も政治・経済的に対米依存のきわ立って高かったフィリピン、とりわけアメリカの強力な支援のもとに政治権力を掌握しつづけてきた支配階級にとって、ニクソンの「アジア化」構想はことのほか甚大な衝撃であった。ここに支配層自らの手による政治権力安定化への模索があったのは当然である。他方、国内的要因としては1960年代後半以降の左翼・民主勢力の抬頭、それに伴う社会的緊張の高揚があげられる。当初中部ルソン地域を中心とする農村での地主小作間の対立、緊張に端を発したが、60年代末のフィリピン共産党（ML派）再建とその軍事組織新人民軍の活動、さらに都市における学生・労働者の運動展開が加わって、70年初頭から社会的緊張は未曾有の高揚期を迎えるにいたった。これが第2の要因である。今一つの要因は支配階級内部の対抗の激化で

ある。直接的にはマルコス大統領の永久的政権保持の野望を契機とするが、69年選挙における史上初の大統領再選、自派勢力による露骨な体制固め、憲法の三選禁止条項打破のための改選議会における政体移行（大統領制から議院内閣制へ）の試み、等々はマルコス派による支配階級内部反対勢力の権力からの完全しめ出しを意味するものであり、ここに野党はもとより与党の一部を含む反マルコス勢力の結集を招いた。その結果、彼らによる議会あるいは、マスコミを通しての過激な政権批判展開、左翼・民主勢力の反独裁示威行動への同調、また自派勢力青年組織を使つての街頭デモへの参加、へと発展した。

このような情勢展開のなかで事態は深刻化の一途をたどり、1972年9月21日大統領は「共産主義非合法勢力による合法的政府転覆の危機が切迫した」として憲法第7章第10条にもとづきフィリピン全土に戒厳令を布いたのである。つまり、戒厳令布告（大統領布告1081号）により全軍総司令官としての権限発動を宣言したマルコス大統領は、その後の大統領命令による選挙、議会の停止はもとより、ストライキ・ピケ禁止、集会・結社の自由停止等民主的諸権利を大きく制限もしくは停止した。戒厳令布告から4カ月後の73年1月17日には強行手段により新憲法に対する国民の同意をとりつけてそれを公布し、そこに折り込まれた経過規定（新憲法第17章）にもとづき——ただし同規定第1条にある暫定国民議会設置は完全に無視したままであるが——当面旧憲法の大統領権限ならびに新憲法の大統領および首相の権限を合わせ行使することになり（第17章第3条第1項）、さらに大統領の出す布令、命令などの国家の法律としての効力とその持続性に関する合法的根拠を得た（第17章第3条第2項）。ここに、軍隊<sup>(注1)</sup>と官僚機構に基礎を置く独裁体制が合法的装いをとって確立したのである。

## 2. 「新社会」と「小作解放令」

マルコス大統領は、戒厳令下のフィリピン社会を自ら「新社会」と呼び、そのための重要政策として七つの改革目標を発表した。つまり、治安回復、経済改革、農地改革、新道徳価値の樹立、行政改革、教育改革、社会サービス拡大がそれである。治安回復については軍隊の出動、急進的運動指導者から体制内反マルコス勢力の指導的政治家やジャーナリストまでを「反社会的分子として大量逮捕し、経済改革については外資導入による工業化の方向を打出し、また行政改革については腐敗職員の大規模解雇、行政機関統廃合を進めた。なかでもとりわけ重点が置かれたのが農地改革であるが、それは前述のごと

くフィリピン社会経済の基礎が依然として農業、農村にあること、しかもそこでの土地制度は農民大衆の不満を醸成して恒常的社会不安の重要な一因を構成していること、かかる土地制度の改革努力繰返しあるいは長年におわたる農民運動の歴史が農民をして土地要求を一層自覚的にしたことなどからして当然であった。かかる状況こそが、その決意のほどはいざ知らず、大統領をして次のように言わしめた。すなわち「少数者による土地所有制こそは暴力的紛争、社会的緊張をひき起こさせる妥当かつ正当な不平不満 (valid and legitimate grievances) の原因であり、それを矯正することは新社会建設の基本目標の一つである」と。

戒厳令公布後5日目には全国を土地改革地区に指定する旨の大統領布令第2号が、また1カ月目の10月21日には多分に急進的とさえみえる布令第27号が発表された。後者は、その実施にあたって別途施行細則が制定されるものとして改革の大まかな原則、方針のみを示す短文のものであったが、以後大体この方針に沿って関係法令が作成され改革努力が続けられている。1973年末までに発表された農地改革関係法令をリスト・アップすると本稿末尾の【付】のとおりとなる(注2)。

(注1) フィリピンの軍隊は陸・海・空の3軍と国内治安対策用の国家警察軍の4軍(兵力6万5000,うち国警2万5000)からなる。なお、フィリピンの各自治体には自治体警察が存在するが、戒厳令体制下の権力の基礎はもっぱら国家警察軍であって自治体警察ではない。

(注2) 各法令の内容については追って断片的に触れられるとして、ここで全体について一つだけ付言しておかなければならない点がある。それは各法令が内容的にみて著しく整合性を欠き、しかも繰返し修正令が出される点についてである。このことは、布令1本で政策の方向づけを行なえるという独裁体制下での政策の機動性と、同時にその反面での審議の不十分さ、安易さ、あるいは性急さを伺わせるものであろう。

## II 農地改革計画の概要

### 1. 大統領布令第27号

ところで、「小作解放令」施行細則については同布令発表から約1カ月後の大統領覚書きによりその公布が延期されたまま今日にいたっている。ために同「解放令」はその後断片的に発表される各種実施要綱にもとづいて進められることとなった。ここでまず布令の内容検討か

ら始めよう。改革内容の要旨は下記のとおりである。

- (1)解放対象: 米・とうもろこし作付地の小作農。
- (2)解放方法: 家族規模農場(非灌漑地の場合5ヘクタール、灌漑地の場合3ヘクタール)を限度として、対象小作農を現在耕作している土地の所有者とみなすこと。
- (3)地主の農地保有制限: 7ヘクタール。
- (4)地価算定基準: 平年作3カ年の平均収量の2.5倍。
- (5)小作人の地価支払方法: 15年間均等割年賦償還、年利6%。ただし、債務不履行の場合には村落組合(布令27号では farmers' cooperative であったがその後 barrio association または samahang nayon に名称変更)が償還を代行し、後日当該小作人から請求するものとする。
- (6)政府の保証方式: 政府所有・管理法人の株式による小作人の償還保証。
- (7)タイトル発行: この法令にもとづく土地のタイトルは村落組合の正規組合員に対してのみ発行されること。ただし、そのタイトルは相続の場合を除き譲渡できない。
- (8)施行細則作成権限: 農地改革省長官に付与。

以上が布令27号の主たる内容であるが、ここで注意しなければならないのは、小作解放といってもそれは米・とうもろこし作付地に限られ商品作物作付地は改革対象から除外されていること、しかも小作地についてのみ改革が考えられ機械力と農業労働者に依拠する地主直営地は対象外であることの2点である。これについては従来の改革計画でもそうでありそれがまた計画の隘路とされてきたが、その点では今回の「解放令」もこれまでの路線を踏襲したものでしかない。

にもかかわらず布令27号が急進的であるとみられるのは、地主の農地保有制限が7ヘクタール(63年法では75ヘクタール)と著しく低く抑えられていること、それにも増して重要なのは(2)の点、つまり家族規模農場であることを条件として小作人を現在耕作している土地の所有者とみなすという点である。もちろんそれは地主所有地没収による無償配分ではなく、地価算定基準に従って地主との間に決められるであろう地価を小作人が15年賦で償還するものであることはいままでもない。ただ、「所有者であるとみなす」という場合それがいかなる手段もしくは手続によるかが重要な課題であるが、その方針を示すのが(7)の「この法令にもとづく土地のタイトル云々」である。すなわち、農民に対して土地タイトルが発行されるということであるが、トーレンズ式の不動産登記制度が確立しているフィリピンですでに地券の発行されている地主所有地に地価支払いをそのままにして、また正規の

土地測量なくしてタイトルを二重に発行できるわけがなく、したがってここにいうタイトルとは土地登記法のいうタイトル＝地券とは考えられない。布令はこの点に関して何ら言及していないが、その後の経過から判断して改革地区で発行されている土地移転証書 (land transfer certificate) を指すと考えるほかない。とするとこの土地移転証書は一体いかなる性格のものか、したがって同証書の法的意義を吟味することが今回の「小作解放令」の性格を知る上で一つの重要な鍵となると考えられる。

土地移転証書とともに検討を要するのが村落組合である。というのも、小作人による土地購入代金支払いという難題において同布令はこの組合を保証機関として位置づけ、しかも土地移転証書発行をうけるのはこの組合員である農民に限られるとしているからである。ところが、かかる組合は従来フィリピンに存在せず、「解放令」とともに出てきたまったく新しい概念であり新たな政策にほかならない。したがって、この組合の性格を明らかにすることがもう一つの重要な課題となる。

## 2. 土地移転証書の法的意義

土地移転証書の発行は公式には「小作解放令」の出た年の11月13日からであるが、政府が最初からこれに正確な法的意義付けを与えていたとは考えられない。というのは、当初それに関しては何ら言及されず、むしろその後の法令により意義付けが一つずつ確認されるという経過をたどったからである。

1973年末までの関係法令によって確認しうる同証書の主要な法的意義としては次の4点が考えられる。まず第1に、土地移転証書はそれ自体所有権を表示するものに非常に近い性格をもつと考えられている点である。というのは、「解放令」布告後の地税負担義務者の判定において、司法省見解35号は農地改革省令2-A号のなかの「定額小作制は暫定的に維持され、小作人は当面従来どおり地主に対して小作料を支払うこと、ただしそれは前述の施行細則(未発表)に従って後に地価償還金の一部に入れて査定される」に依拠しつつ、負担義務者はもはや地主ではなく土地移転証書を受領した小作人であるとしているからである。

第2に土地移転証書は登記されるものであるという点である。布令266号はその手順を規定したものであるが、それによると同証書はすべて農地改革省にまずファイルされ、続いて土地登記委員会に記録され、さらに土地所在地の証書登記所の第1次登記簿(primary entry book)に記入されて当該地券にそのことに関する覚書きの注釈

がつけられることになっている。そうして、年賦償還が完済されたあかつきには農地改革省より解放特許状(emancipation patent)が発行され、それが土地所有権譲渡の終結的証拠となるとされる。

第3に土地移転証書は担保能力を有すること。布令315号はそのことを明記したもので、その第1条は同証書に村落組合の保証書が添付されることと融資目的が農業に関係するものであることを条件として、あらゆる金融機関は同証書を担保として受け容れることとしている。

最後に、土地移転証書は耕作者を確認したものであるという点である。そもそも「解放令」はその布告時点で土地耕作にあたっている小作人をその土地の所有者とみなすというものであり、したがって地主小作関係のその時点での凍結ということが前提となる。現にその後の農地改革省令で「現状凍結(status quo)」が繰返し宣言されるのはそのためである。そうしておいて該当する小作人に逐次土地移転証書を発行するのであるから、同証書は明らかに耕作者を確認したものと考えられる。

以上が法令により確認できる土地移転証書の法的意義であるが、その実態については後述されよう。

## 3. 村落組合とその性格

従来フィリピンの農村地域に存在する協同組合といえど町レベルに組織される農業協同販売組合(FaCoMa)が中心でその他信用組合(credit union)、購買組合(buying club)が若干みられる程度にすぎず、したがって布令27号に出てくる「村落組合」は従来実存したことのなかった新しい概念であった。その具体的イメージが明らかにされ、組織化が着手されるのは、農地改革のもたらす利益の永続化、農民の所得・購買力向上と富の平準化、および自立・民主化を目的としてフィリピン協同組合運動の一層の強化方針を打ち出した布令175号およびその施行細則ともいうべき通達23号においてであった。

同布令ならびに通達における村落組合の位置づけは下記のとおりである。まず第1に、それが新しい協同組合組織の基底組織とされている点である。布令175号は協同組合運動の強化策として既存の協同組合を清算し新たに画一的組合を全国に組織することを意図した。すなわち、各村落レベルにまず村落組合を組織し、それを基底組織としてその上に単一目的の地域協同組合(kilusang bayan)が組織され、それら地域協同組合は各目的別に州または全国レベルの連合会あるいは上部団体(katipunanang kilusang bayan)に統合されるという構図が考えられている。したがって、従来の協同組合(FaCoMa)と

比較して基本的に異なる点の一つに多目的組合から単一目的組合への移行であり、他は協同組合が従来欠いていた村落レベルの基底組織をもつことになる点である。後者は組織論的にみて著しく重要な点と考えられるが、村落組合はそうした基底組織として位置づけされている。

第2に、村落組合は pre-cooperative としてそれ自身協同組合とはされず、したがって期待される機能も著しく多岐にわたっていること。通達23号によると、村落組合の機能は(1)土地移転を容易にするための手段(とりわけ地価年賦償還保証機関として)、(2)政府の技術普及、生産融資の窓口、(3)農村における資本形成のための手段、(4)協同組合教育のための機関、(5)自治、公的組織の訓練機関、の五つとされている。このように一応多岐にわたる機能が期待されているものの政府の当面のねらいが(1)の農地改革に伴う小作人の地価年賦償還保証機関としてのそれにあることはいままでのない。

第3に、村落組合は相当規模の資金的基礎をもつ組織であること。それというのも、上述のように地価年賦償還保証機関としての機能が期待されているために、各組合には二つの基金——村落保証基金 (barrio guarantee fund) および村落貯蓄基金 (barrio savings fund)——設置が義務づけられる。村落保証基金は各組合員が収穫期ごとにヘクタール当り1カパン(従来粳米で44キログラムであったが、最近国家穀物庁から出された布令により50キログラムとなった)を拠出することによって積み立てられ、貯蓄基金は各組合員の金融機関からの農業融資借入額5%の強制貯蓄、ないし月々5ペソの強制貯蓄によるといわれるが、これだけの額が年々蓄積されたら数年と経たないうちに各村落組合は巨大な資金プールをもつことになろう。この他各組合員は加入金として10ペソ、年会費5ペソの納入が義務づけられており、それらが一般の農民組合員にとって過重の負担となることはいままでのない。

布令および通達の内容から明らかとなる村落組合の主要な特徴は大体以上の3点に集約される。その実態と問題点については次節でまとめて述べることにしよう。

### III 農地改革の進展とその農民、農村社会への影響

次に改革計画の進捗状況ならびにその農民、農村への影響についてみていこう。

#### 1. 改革の進捗状況

改革計画における解放対象は小作農 100 万人、その小

作地面積 180 万ヘクタールと想定されている。解放の仕方はすでに述べたように土地移転証書発行によるが、その場合具体的には 100 ヘクタール以上の小作地を第1優先として取り上げ、その後逐次50ヘクタール以上100ヘクタール未満、24ヘクタール以上50ヘクタール未満の順で対象が拡大された。政府公表のデータによると、1974年2月11日現在の進捗状況は土地移転証書発行のための確認作業の終わったものが全体の約6割、うちすでに証書を受領した農民が15万人、その小作地面積が27万ヘクタールでそれぞれ全体の約15%である。さらに地価が確定して年賦償還中の小作人が221人、小作地面積380ヘクタールと報告されている。この数値自体は「解放令」布告後1年4ヵ月足らずの成果としてまずまずと評価されようが、実はその背後の内実を勘案すると数字の上の成果を額面どおり受け取ることはできないのである。

土地移転証書の法的意義は前節で述べたとおりであるがその現実とはまったく別であって、今回の調査にかぎってそれが農業融資借入れの担保として金融機関により受理されたケースは皆無であり、確認され固定されたはずの耕作者はその後の耕作権 (puwesto) 売買によってかなり移動し、登記についても布令どおりには必ずしも行なわれていない。ただ地税支払いのみがこれから新たな負担として農民の上のしかかろうとしている。農民自身もこの証書のもつ意味に関して当惑を隠しきれず、「この証書を何と考えたらよいか教えてほしい」とさえいってはばからないのが実情である。

かかる土地移転証書の現実をもたらし最大の原因は、その発行のされ方、とくに発行に際しての調査の杜撰さにあると考えられる。というのも、同証書は(1)通達41号にもとづく地主の所有地および小作人申告、(2)それを基礎として改革省官吏により行なわれる確認作業、(3)土地局役人による土地区画ごとの図面作成と面積算定、を経て発行されるが、その場合地主申告の小作人リストはたいてい不完全であり、小作人確認作業は必ずしも面通しではなく、区画図は航空写真を利用して作られる文字どおりの略図 (sketch map) であって、しかも面積はその略図にメッシュをかけて算定される著しい誤差(少なくとも2~3割)を伴うものでしかないからである。限られた数の官吏により膨大な数の小作人および小作地を短期間に確認しなければならないという事情も考えられるが、それにしてもかかる杜撰な作業にもとづいて発行される証書なるがゆえに手違いも多く、それが法令によって担保能力ありとか将来における所有権譲渡の終結

## 現地報告

的証拠となるといってみても信用されないのは当然であろう。ために上記のような現実的意味しか持ちえない結果となっている。パイロット地区での調査でそうだとすると、前掲の土地移転証書発行に関する数値はそれ自体正しいとしても、全体として改革の主旨に沿った事態の進展を示すものとしてはかなり割り引いて受け取らねばなるまい。

つぎに、今回の農地改革の重要な環とみられる村落組合の組織状況についてみよう。政府公表のデータによると、1974年1月末現在の組合数は9504で目標の6割、組合員数は46万3264人で全体の5割弱、ただしすでに登記されているものの数値はそれぞれ全体の4割と3割である。村落組合の組織化着手から1年足らずの成果としては驚異的とさえいえるが、これについてもデータの上でのことであって現実に実質的機能を果たしうるものがいかに存在するかはまったく別のことであると考えなければならない。

先に指摘したように、村落組合は直接的には「解放令」のもとの土地移転をより効果的にすることを目的にかなり性急な組織化がこれまで試みられたことはたしかである。ために内実の伴わない組合結成のケースがかなり存在することは想像にかたくない。とくにそれは個々の農民組合員に各種拠出金を要請して相当な規模の資金的基礎をもつことが想定されているが、この点が一つの重要な問題を投げかけているようである。周知のごとくフィリピンの多くの小農民は従来構造的ともいえる負債にとりつかれているのが常態であるが、かかる農民にとって村落組合の加入金から年会費、保証基金、貯蓄基金にいたる各種拠出金負担は並大抵のことではあるまい。したがって、今回の調査でも確認されたことであるが、ほとんどの組合でこれら納入が初年度から著しい滞りを示しているように見受けられる。比較的うまくいっている場合でも決して正常ではなく、ある農民の話では村内のかなりの農民が最近国家警察軍から警告を受けてやむなく高利貸から借入し組合への拠出金納入を済ませたということである。もちろん、基金払込み分は各自の預金勘定に入るわけであるが、そのために全面的に高利負債に依存するとか家計維持のために不足した部分を外部からの借入りに依拠して莫大な利子負担をするのであっては将来の見通しは暗いというほかあるまい。

村落組合の組織化が「農民の自助」の思想にもとづくものであることは十分理解されるが、そのためには自助が可能となるような諸条件の整備が伴わなければならない

い。そのことはフィリピンにおけるこの種の組合組織化に関する過去の経験から得られる重要な教訓であるが、その点の配慮が十分にみられないのも一つの問題といえる。このほか、仮に基金拠出が完全実施された場合各組合はおびたしい額のプール資金をもつことになるが、それを有効に運転していけるだけの能力を有する人材が村落内部に見出しうるかどうかの問題もある。しかしこれはいわば将来の問題であって、そこに至る以前に組織論的にみたくつか重要な問題が横たわっているように思われる。

村落組合の組織化が着手されてからいまだ日も浅く、したがってそれに対する評価をうんぬんするのは早計であるが、とはいっても上述のような理由から組織状況に関するデータをそのまま受けとることが控えられなければならないことも確かである。

このようにみてくると、現在進行中の農地改革はいわゆる小作農解放という方向では決して十分な進展を示しているとはいえない。しかし、現実には土地移転証書が大量に発行されたし今後も発行されようとしているのであり、村落組合についても実質はともかく組織化が著しく進展していることは事実である。したがって、こうした形の改革が善きにつけ悪きにつけ農村社会なりその住民に対して一定の影響を与えていることは否定できない。それがいかなるものであるかを今回の調査中に確認できた範囲で、次に述べてみよう。

### 2. 農地改革の影響

最初に述べたように、現行農地改革は戒厳令体制下で実施されている。したがって、農地改革の具体的影響を述べる前に戒厳令それ自体によって農村社会の秩序がどう変化したかをみておく必要がある。

もっとも基本的には、伝統的な農村社会秩序が崩壊して国家警察軍の秩序がそれにとって代わったことであろう。戒厳令以前のフィリピン農村社会は基本的に私設暴力＝私兵にもとづく秩序が貫徹する社会であったといえる。それはいわば「地主秩序」とも呼べるもので、具体的には私設の武力をもつ大地主あるいはそれと密接な関係をもつ地方政治家のもので一定の秩序が維持されていた。そこでは、中央政府のもつ公設の武力、具体的には国家警察軍でもってしても介入は必ずしも容易ではなかった。各地主あるいは政治家の支配区域内では、一般住民との間に通常地主小作関係にみられるような温情主義に基礎をもつ身分的隷属関係が成立し、地主に直接反抗しないかぎり生活面で各種庇護を享受でき、最低限の

生活は半ば保障された。もちろんそれは大方の一般住民を最低生活状態に押しとどめることによって、搾取を最大限にするものであり著しく矛盾を内包するものであるが、それはそれとして一定の秩序を維持するものであった。ところが戒厳令は民間での武器などの所持を全面的に禁止し、それによって私設暴力装置は解除された。その結果地主は権力の基礎を喪失し「地主秩序」は崩れた。もちろんそれは地主が完全に力を弱めたというのではなく、農村の社会秩序を支える存在としてのそれをかなりの程度まで失ったとみられるという意味である。

代わって設置・強化されたのが公設武力装置、つまり国警による秩序である。中央政府の出す法令の執行にあたっては直接的には官吏があたるがその背後には常に国警出動が控えるという仕組みとなった。そのことは農地改革省令のなかで「本件実施に関して必要とあれば国警州指揮官の援助を仰ぐことができる」という1節がしばしばみられることから明らかである。その結果、従来のような温情主義的関係は存在の余地が大きく縮小され、冷厳な戒厳令下の法令にもとづく関係がとって代わった。農村の一般住民までが従来支払ったことのない所得税、家屋税など各種租税を納めるようになったのも、高利負債をしてまでも村落組合への拠出金に充てるのも、また地主が中央の指令1本で所有地ならびに小作人リストを申告するのもそのためである。

従来中央政府が作民を個別に掌握する機会といえば国民選挙の前の住民登録によるぐらいでしかなかった。それも各「地主秩序」内に一步入るとどうにでも操作されるような不完全なものにとどまっていた。しかし、戒厳令以降は所得申告、バランガイ（「新社会」における村落単位）ごとの住民調査、地主の小作人リスト申告、あるいは村落組合の組合員リスト等々がいずれも中央で記録され、関係官庁に配布されている。中央官庁が各地農村の住民リストを保管できたためしはこれまでに皆無であるから、不完全とはいえこれは画期的なことといえよう。

農民に対する農地改革の具体的影響はこのような「地主秩序」から「国警秩序」への移行という事態を背景として観察されるのである。以下それについて述べてみよう。

今回の調査で確認しえたもののなかでまず最初に指摘しなければならないのが、農民負担の著増傾向である。具体的には各種租税（所得税、家屋税、土地税）、村落組合への拠出金（加入金、年会費、保証基金、強制貯蓄）、それに新品種栽培経費などが、新たな負担部分を構成す

る。

土地税については従来地主負担であったが、先述のように今回の農地改革実施過程で新たに農民負担とされた。調査時点でそれを支払った農民はいまだみられなかったが、さる町財務官によると1974年度第4期分から農民負担となるということであった。所得税ならびに家屋税については従前から農民負担として法制上存在していたが、「地主秩序」のもとにあって一般小作農民のなかにそれを支払うものはなかったし、またそれが可能であった。ところが「新社会」下の「国警秩序」のもとでは租税滞納が不可能となり、ここに新しく支払いを開始した。その結果土地税とともに事実上まったく新たな農民負担を構成することとなったのである。また、村落組合への拠出金は2ヘクタール前後の平均的小作農の場合で年間150~200ペソ相当になるが、これが農地改革実施に伴って新たに付加された負担であることは前述のとおりである。なお、新品種栽培経費については、直接的には昨年後半からのいわゆる「石油危機」を契機とする肥料・農薬など投入資材の著しい値上りが農民の負担を一段と引上げている。ただそれがここで特に指摘されなければならないのは、ここ数年来の新品種普及をテコとする食糧増産計画の結果費用集約的農法が個別経営内にかなり広範に採り入れられたその段階での値上りであること、加えて米価が政策的に低く抑えられていることによる。

こうした負担がとりわけ深刻な重圧となるのは、「国警秩序」のもとでそれが回避または猶予ならない形で存在するからである。聞くところによると、最近ではフィリピン国立銀行あるいは農村銀行から農業融資を受けて返済が滞った場合には国警が出動して貸付金取立てを行なうということである。先に述べた村落組合の拠出金未納組合員に対する国警からの警告も類似の一例であろう。かかる事態の進行は今後一般小農民の困窮化を促進し、ひいては地価支払能力の著しい低下を招いて改革実施阻害要因へと発展しかねないと考えられる。

農地改革の直接的影響として次に二重小作関係の変化がみられる。従来中部ルソンの米作ハシエンダなどでは広範な二重小作関係が成立しており、小作地転貸人と又小作人との間は分益小作関係にあった。ところが、今回の「解放令」は転貸人を排除して直接耕作者である又小作人を解放対象とした。そこで転貸人は又小作人との関係を分益小作関係から新たに賃労働者ないし常備労働者との関係に転換して借入地を直営地の形に改めたものである。つまり、転貸人が直接耕作にあたる小作人となり、

## 現地報告

又小作人は農業労働者となった。すべてのケースでそうであったとはいえないが、小作地転貸人が地方の有力者である場合には大体その方向で問題が処理されたとみられる。これは、一部地主による小作地の直営地化同様地主的所有の再編成につながるものと考えられる。

第3に、名目的農民の増加が観察される。これは、「解放令」が直接耕作者に対してのみ耕作権を確認し土地移転証書発行を行なうとしたために、小地面を他人に耕作させて自らは都会に流出していたような家族が急遽家族員の1人を帰村させるといったこと、また小作地を家族規模農場規定を超えて保有していた農民が家族・親戚の者の名前を使って別人の小作地であるかのごとく仕立てたこと、などの結果である。

第4に耕作権 (puwesto) 売買の頻発である。プウエストの売買自体は「解放令」後の関係法令により禁止されているが、現実には政府の確認した耕作者が必ずしも正確でないこと、加えて農民負担著増傾向のなかで耕作権を手放さざるをえないケースが続出していること、などによる。これについてもまた、いったん確認した耕作者のその後の移動という事態が今後の改革の進展を否が応でも困難とさせることになろう。

第5に延滞小作料の顕在化があげられる。生産力が低く生産が不安定なところでの定額小作制はしばしば農民による小作料支払不能の発生を伴う。しかし、従前のような「地主秩序」のもとではそれ自体恒常的に存在しながらも秩序に反抗しないかぎり延滞小作料支払強要は起こらなかった。ところが、「解放令」実施、それに伴う土地移転証書発行の過程で地主側がその清算を要求してきた。年々の小作料すら満足に納められない農民にさらに積年の延滞分まで徴集されるとあってはこれまた大変な負担を構成することになる。

このほか農民の宅地問題、地主に対する有益費補償問題の表面化がみられる。フィリピン農村の集落は集村形態をとる。ために耕地と居住地が別々に立地するのが普通である。その場合、地主は小作人に対して所有地の一部を宅地として無償供与するのが従来の慣行であり、55年の土地改革法においても1000平方メートルを限度としてそれが制度化された。ところが、今回の「解放令」実施過程で地主側は、耕作地売却を強要されるのであれば、宅地についても市場価格による買取りを要求するという手段にでた。また、従来地主負担で行なわれた水利施設およびその他の改良についても補償を当然のこととして要求してきた。これらは個別農家の負担を一層大き

くするものであり、ここに改革の今後の展開に大きな問題を投げかけるにおよんでいる。

## IV 今後の展望

限られた期間と限られた範囲での調査ではあるが、そこでの観察にもとづくかぎり、戒厳令下の農地改革はこれまでともかく一定の進展を示してきたが、土地移転証書発行あるいは村落組合組織化にみられるように政府の意図と現実との間に大きな乖離が存在し、幾多の重大な新たな事態の展開を併発しているといえることができる。とすると、最後に改革の今後の展望はいかにあるかが問われなければならない。以下その点についての大ざっぱな感想を述べておこう。

結論から先にいうと、これまでの実施経過が今後とも踏襲されると仮定した場合、徹底した小作農解放という所期の目標達成は大いに疑問とせざるをえない。換言すると、地主的所有の若干の手直し、再編成に止まらざるをえないということである。そうした判断の具体的根拠としては、一つにこれまでみてきたようないくつかの重大な阻害要因、つまり基礎調査の不十分さおよび不正確さ、農民負担著増に伴う地価支払能力低下、確認されたはずの耕作者のその後の移動、村落組合の定着性に対する疑問、等々があげられる。

これらは確かに改革阻害要因には違いないが、戒厳令体制という強権発動装置のもとでは究極的には政策の背後の意図なり政権の決意に左右される面が大きいとみななければならぬまい。戒厳令の直前までにみられた社会的緊張の著しい高揚は農民の間の潜在的不満を一つの重要な契機とするものであり、それに対しては不十分であつてもここで何らかの対処策を出さないわけにはいかないであろう。「解放令」後の土地移転証書は、今回の調査でみるかぎり現実には確かに一片の紙きれ同然であるが、フィリピン大統領名で出されたそれが簡単に反古化するとあっては政権の枯券にかかわるであろう。そこで現政権がどこまで改革推進の決意をもっているかの検討が必要である。

それを知る一つの重要な法令として73年10月31日に出た大統領通達143号がある。同通達は、フィリピン地主の95.4%は12ヘクタール未満の零細地主であり、これら地主は農村地域で中産階級を構成しており、彼らの土地を解放して没落に向かわしめることは「新社会」建設の意図に反するとして、小地主(24ヘクタール未満地主)所有地に対する「解放令」適用に大きな除外規定を設け

た。これは一般に受けとめられているように大統領の決意の著しい後退を示すものといえる。

ただここで注意しなければならないのは、決意の後退はあくまでも小地主所有地——聞くところによるとこの中にはかなりの数の現役・退役軍人および官吏の所有地が含まれるということであるが——についてであり、大地主あるいは中地主のそれに対しては既定方針どおりであるという点である。現に100ヘクタール以上地主に始まってすでに50ヘクタール以上地主所有地まではかなりの程度まで土地移転証書発行が完了しており、したがって今後決着を迫られるのはこの階層の地主所有地であるとみることができる。その意味では上記通達は今後改革の焦点を明らかにしたものと受けとることができるし、その辺に政権の本来の意図があるように思われる。というのは、そもそも現政権の基本的性格からみて徹底した農地改革はありうべくもなく、要は一定のプラス効果を上げればそれで十分だからである。

大・中地主を改革の焦点に据えることのプラス効果としては次の諸点が考えられる。第1に、地主数が少なくそこに含まれる小作農数が大きいこと、つまり犠牲を最小限に食いとめて最大の効果をあげることである。第2に、旧「地主秩序」の中核は大地主であり、彼らの物的基礎を奪うことはその完全な崩壊を意味し、ひいては伝統的支配階級内の反対勢力の基盤壊滅につながる。第3に、「地主秩序」の破壊は従来その内部で地主が住民から搾取していた部分を中央政府が租税などの近代的形態によって吸収することを容易にし、政府の財政基礎拡大につながると思われることである。

もちろん、大地主所有地が今後の改革の焦点になるであろうといっても、作物転換なり直営地化による抜道は用意されており、また農民側での地価支払不能者もかなりみられるようになるであろうし、したがって徹底的解体はありえない。ただ、大地主の「地主秩序」を支える物的基礎が大きく縮小されて機能しえなくなれば、それで政権の意図は十分満足されるであろう。その結果、自作農もその過程である程度創出されるであろうが、大局的には地主的所有の再編成にとどまると考えられるのである。

〔付〕 農地改革関係法令リスト (1972年9月～1973年12月)

1. 大統領布令第2号：全国土の土地改革区指定 (72年9月26日)
2. 布令第27号：小作解放令 (72年10月21日)
3. 実施指令第4号：OTACの廃止とBALAの新設 (72年10月23日)
4. 布令第57号：小作解放令修正 (72年11月19日)
5. 覚書き：小作解放令施行細則制定延期 (72年11月25日)
6. 通達第41号(国防長官宛)：地主所有地に関する誓約申告書提出要請の指令 (72年11月27日)
7. 通達第45号：通達第41号の修正 (72年12月6日)
8. 通達第46号(農地改革省長官宛)：戦略的地点でのパイロット計画実施指令 (72年12月7日)
9. 布令第84号：農地改革省長官に対する土地移転証書への署名権限付与 (72年12月22日)
10. 布令第85号：農地改革基金設立 (72年12月24日)
11. 農地改革省令：土地移転計画実施要綱 (73年1月2日)
12. 農地改革省令：地主小作関係現状凍結指令 (73年1月9日)
13. 通達第52号：通達第41・45号の再修正 (73年1月17日)
14. 農地改革省令第2号：地主小作関係現状凍結の徹底化 (73年2月14日)
15. 農地改革省令第2—A号：省令第2号の補足 (73年2月15日)
16. 司法省見解第35号：小作農民の地税負担 (73年2月27日)
17. 農地改革省令第5号：司法省見解の伝達 (73年3月6日)
18. 布令第152号：公有地利用・私下げにおける分益小作関係採用禁止令 (73年3月13日)
19. 農地改革省令：土地移転計画促進指令 (73年4月10日)
20. 農地改革省令：インフラストラクチャーおよび耕地整理計画 (73年4月12日)
21. 布令第175号：協同組合運動強化令 (73年4月14日)
22. 農地改革省令第15号：省令第2号および2—A号、修正 (73年6月19日)
23. 通達第23号：協同組合運動強化に関する施行細則 (73年7月9日)
24. 布令第239号：農地改革法改正法(共和国法第6389号)第6条——土地登記のための土地調査計画に対する土地登記委員会の承認権限——削除 (73年7月9日)
25. 布令第251号：農地改革法改正法の修正 (73年7月)

## 現地報告

- 21日)
26. 一般命令第34号：遊休地利用指令（73年7月26日）
27. 布令第262号：Palayan ng Bayan 計画（73年8月2日）
28. 布令第266号：土地移転証書の登記手続（73年8月4日）
29. 司法省令第31号：土地分割・抵当権設定・売却・その他の負担設定禁止令（73年8月22日）
30. 農地改革省第19号：司法省令第31号の内容通達（73年8月30日）
31. 布令第287号：ハンド・トラクター購入資金の割当（73年9月6日）
32. 布令第315号：土地移転証書の担保能力規定（73年10月22日）
33. 布令第316号：小作追放禁止令（73年10月22日）
34. 通達第138号（農業天然資源省長官宛）：公有地利用計画作成指令（73年10月22日）
35. 通達第143号（関係各省長官宛）：小地主（24ヘクタール未満）の小作地解放に関する指導要綱（73年10月31日）
36. 農地改革省令第26号：生産データ確定要綱（73年11月5日）

37. 農地改革省令第31号：省令第31号の補足・修正（73年12月26日）

（注）

(1) 各法令の原名は下記のとおりである。

大統領布令 Presidential Decree

大統領実施指令 Letter of Implementation

大統領通達 Letter of Instruction

大統領覚書き Memorandum of the President

大統領一般命令 General Order

農地改革省令 D. A. R. Memorandum, Memorandum Circular

司法省見解 Justice Department Opinion

司法省令 Justice Department Circular

(2) 法令リスト作成にあたって利用した資料は下記の2点である。

1. F. D. Pinpin comp. & ed., *Philippine Lawson Agrarian Reforms*, Second Edition, Manila, 1974.

2. Dep't. of Agrarian Reform comp., *Vital Documents on Agrarian Reform under the New Society*, Quezon City, 1974.

（調査研究部）

## アジア経済研究所刊行

佐藤経明編

### ソ連・東欧諸国の経済改革

双書215/A 5判/358頁/2800円

ソ連、ハンガリー、東ドイツ、ユーゴスラビアの経済改革と計画管理制度を概観し、ソ連における経済改革実施後の価格制度をサーベイし、COMECON諸国の経済統合問題との関連において国際価値・価格・通貨問題の理論的整理を行ない、米ソの経済成長の比較と予測では、米ソの絶対的生産力水準の現況を調査し、その帰趨を展望

大塚久雄編

### 後進資本主義の展開過程

双書216/A 5判/367頁/2800円

後進資本主義が内包する、先進諸国の外圧によるひずみが、現実にはどのような形のものに帰結するかを、いくつかの主要な類型によって明らかにし、発展途上国の近代化のために必要かつ十分な条件とは何かを探究する。

アジア経済出版会発売