

## 第2章

### メキシコにおける農地所有制度の変遷

谷 洋之

要約：

メキシコでは1992年の憲法第27条修正で農地所有制度が抜本的に変更され、農地改革部門で耕作権だけが生産者に付与されていた「エヒード」農地の私有化が認められた。この政策変更のねらいは、農地所有権を確定することで不確実性を低減し農業投資を促進するとともに、土地流動性を高めて経営の大規模化につなげ、もって農業生産性の向上を図ろうというものであった。エヒード農地の売買は当初の想定ほど活発化せず、生存水準の小規模エヒードがかなり残存した。他方、賃貸借は相対的に大きく広がり、これによって商業的農業の拡大も同時にみられた。このように「第二種兼業農家」的エヒードとビジネスとして農業を営むエヒードへの二極分化が観察された一方で、前者から後者への漸進的なシフトが起こってきている。農地制度の変更は、こうした現象を必然的にもたらしたわけではないが、少なくともその素地となったということができる。

キーワード：

1992年憲法第27条修正 エヒード ビジネスとしての農業

#### はじめに

メキシコでは1992年に農地所有制度の抜本的な変更が行なわれた。そのねらいは、後述するように、1910年に始まったメキシコ革命の重要な課題の1つと位置づけられ、また革命を「継承」し「制度化」していったことを標榜する諸政権の下で実施されてきた農地改革政策に終止符を打ち、農地の所有権を確定すること、そしてそれによって農業部門に対する投資を促し、農業生産性の向上を図ろうとするものであった。

本稿は、こうした制度的変化が同国の農業、なかんずくアグリビジネスにどのような影響を及ぼしたのかを明らかにするための研究に向けた予備的作業として、そもそもメキシ

コにおける農地制度がどのようなものであったのか、それが具体的にどのような変化を経てきたのか、そしてそれがどのような政治的、経済的、社会的な効果（および逆効果）を生むことになったのかについて、これまでの研究成果を跡づけておこうとするものである。わが国にあってメキシコの農地制度および農業生産については、アジア経済研究所を拠点に調査研究を行なった石井章の膨大な業績がある。1992年の憲法第27条修正とメキシコ農村および農業部門への影響についても石井[2008]の第7章で簡潔な紹介がある。本稿は、諸法令を整理して1992年の修正に至る農地改革の制度的な位置づけを図るとともに、この修正のほか農業政策や貿易政策において見られた一連の変更、そして農村地域に住む人々の農地や農業生産に対する捉え方の変化を探ることで、これまでの研究蓄積を補完し、もって本研究会が設定した課題に解答を出す準備とすることを目的とするものである。

以下、第1節では、制度変更前の農地所有制度の枠組みを、その前史とともに整理する。第2節では、諸法令<sup>1</sup>を参照しつつ、1992年以降に実施された制度変更について記述する。その上でそうした制度変更とその帰結に対して下された評価についてサーヴェイを行ない（第3節）、今後の研究課題を明らかにすることで結びとしたい。

## I. メキシコ革命体制下における農地所有制度の枠組み

### 1. 前史

まず確認しておかなければならないことは、メキシコの地理的・文化的多様性である。メキシコは200万平方キロメートル近い広大な国土をもつが、それは大きく南北2つの地域に分けて捉えられるべきである。すなわちほぼ南半の「メソアメリカ(Mesoamérica)」地域と北半の「アリドアメリカ(Aridoamérica)」地域である(図1)。

これらはいずれももともとは考古学上の概念である。前者においては数千年の昔から定住型の先住民が農耕に基づく共同体的社会を形成し、オルメカ(Olmeca)、テオティワカン(Teotihuacán)、マヤ(Maya)、アステカ(Azteca)といった、いわゆる「古代文明」の揺籃の地となった。こうした諸文化の遺跡や遺物が大量に出土することから考古学的に重要であるとされたのであるが、16世紀にこの地に到来したスペイン人は、先住民が持っていた旧来の社会構造を温存ないし利用する形で統治を行なったので、この地域では村落共同体を単位とする土地の集団的所有・管理が近現代に至るまで残存したのであった。

それに対してアリドアメリカ地域は人口が稀薄であり、植民地時代に至るまで非定住型の先住民が優勢であった。そのようなところに銀鉱山を求めるスペイン人が彼らを駆逐する形で支配領域を拡大していったことから、数は少ないながらこの地に存在していた先住民共同体は抹殺の対象であったし、たとえ労働力としてメソアメリカ地域から先住民がこの地域に移動したとしても、彼らは共同体的紐帯とは無縁の、いわば自由民として賃労働に従事したのであった。この地域は、基本的に「開拓地」であったのである。



メキシコは、1821年にスペインからの政治的独立を果たした。その後の半世紀は、保守派と自由主義派、中央集権派と連邦派が対立と離合集散を繰り返す形で、激しい内戦も含みながら国の形を模索する時期が続いた。その過程で政体は、ラディカルな自由主義に基づく連邦制へと収斂していった。このことは、土地所有構造にも大きな影響を及ぼすことになった。

自由主義思想に根ざすこの新しい土地所有制度の法的基盤は、1856年6月25日法（起草者レルド＝デ＝テハーダ(Miguel Lerdo de Tejada)の名を冠して「レルド法」とも呼ばれる）であった。これは、個人による以外の土地所有を禁じたもので、その精神は1857年憲法第27条第2項にも盛り込まれた。

この法律の意図するところは、当時メキシコ最大の土地所有者であり、保守派の精神的支柱であったカトリック教会が、その財力を背景に持っていた政治的発言力を抑制するとともに、その死手財産を自由化することで経済の活性化を促し、税金を上げることで崩壊状態にあった財政を立て直すというものであった。しかしながら、この同じ法律が村落という単位で集団的に土地を所有する先住民共同体にも適用されることとなり、その土地や水利権が、個人による登記というレルド法の精神に照らせば「合法的」な手段を通じながら、不当に簒奪されていくという事態を生み出すことにもなった。後述するメキシコ革命体制下での農地改革は、こうした土地の先住民共同体に対する「返還(restitución)」を1つの大きな動機として進められていくのである。

1876年の大統領選挙に敗れた後、クーデタで政権を奪取したディアス(Porfirio Díaz)は、30年あまりにわたり長期独裁政権を握り、国内関税(alcabala)の廃止や外資を積極的に導入しての鉄道網の整備を通じた国内経済の統合を進めていこうとするが、北部、本稿の言葉でいえばアリドアメリカ地域の開発もその重要な要素であった。先述のように人口が稀薄であった北部の広大な土地は、政権により「荒蕪地(tierras de baldío)と見なされた。これらの土地は、個人によって所有登記されていないという意味においては「無主」の地であったが、移住民の中には開拓して居住の実態を持ちながら登記を行なっていなかった者もあり、またその土地が非定住型先住民の生活圏を形成している場合もあった。ディアス政権は、米国資本を中心とする測量会社(compañías deslindadoras)に対し、測量した土地の3分の1を国有地とした上で、残りの3分の2についてはその所有権を認めることで、この地方の開発を進めようとした。これによって大土地所有制度にさらなる拍車がかげられることになったのである。

## 2. メキシコ革命と農地改革

1910年11月、北部コアウイラ州の大地主であったマデロ(Francisco I. Madero)の呼びかけに応えた諸勢力によってメキシコ革命の火蓋が切られた。しかしながら、それは全国的に統一された革命ではなかったし、ましてや農地改革がその日程に最初から盛り込まれていたわけでもなかった。マデロにとって重要であったのは、その掲げたスローガン「実効ある選挙、再選反対(Sufragio efectivo, no reelección)」が示すとおり、まともな大統領選挙が行なわれ、その結果としてディアスの長期独裁政権に終止符が打たれるということであった。だからこそ翌年5月にディアスが退陣したときに臨時大統領の職に就いたのは、1857年憲法の規定通り外務大臣のデ＝ラ＝バーラ(Francisco León de la Barra)であったし、マデロは革命軍を武装解除した上で、ディアス体制下の連邦軍をそのまま正規軍として引き継いだのである。そしてデ＝ラ＝バーラ政権の下で改めて行なわれた大統領選挙という手続きを経てマデロは大統領に就任した。

しかしマデロに呼応して反ディアスの狼煙を上げた諸勢力の中には、当然のことながら農地改革を求める者もいた。例えば、糖業アシエンダがディアス体制任命の州知事や郡長(Jefe político)と結託して先住民共同体の土地を蚕食していたモレロス州で革命を闘っていたサパタ(Emiliano Zapata)である。彼は、マデロに農地改革を実行する気がないことを見て取ると、すぐさまマデロに反旗を翻したのであった。マデロの命で連邦軍准将としてサパタ率いる「反乱軍」の「鎮圧」に当たっていたのは、皮肉なことに1913年2月にマデロを殺害し、翌年7月までの間大統領の座にあったウエルタ(Victoriano Huerta)であった。このようにメキシコ革命は極めて複雑な過程を辿ったのである。

革命諸派の大同団結によりウエルタが失脚、亡命した後、実権を握ったのはサパタやビジャ(Pancho Villa)ら社会改革を重視する勢力で、後に権力を握ることになるカランサ

(Venustiano Carranza)の護憲派(El constitucionalista)はメキシコ湾岸のベラクルス(Veracruz)に退却し、独自の政権を維持した。その過程で発布されたのが1915年1月6日農地法である。護憲派は武力で権力を奪取した後、1916年12月に憲法制定議会を招集し、翌年2月に現行憲法である「1917年憲法」を公布するが、そこではその第27条第9項で、この農地法も憲法と同格のものとして取り扱われることと規定した。

憲法制定議会には、カランサが草案を提出し、それに基づいて活発な議論が行なわれた。このカランサ草案の第27条では農地改革に関する言及はほとんどない。1857年憲法から引き継いだ「補償なくして接収なし」(第1項)という原則と、エヒード(ejido——後述)については暫定的に共有地として用いることとし、最終的な処分方法は先送りにするという規定(第5項)のみであり、より具体的な規定については先述の1915年農地法に委ねられた形になっている。しかしながら、制憲議会での議論の過程では、個人による土地所有という自由主義的原則を犠牲にしても社会正義の原則を優先すべきという論調が主流を成した結果[Sotomayor Gaza 1993, 99]、さまざまな規定が次々に第27条に盛り込まれ、また農地法ですでに定められているところも一部取り込みながら、膨大な条項が制定されることになったのである。

農地改革を明確に規定しているのは、第3項である。集合名詞としての「国民(la Nación)」は「公的資産(riqueza pública)の公平な分配」のためならば「私的所有権に対し公益の命ずる[所有]形態を強制する権利」を有するとされたのである。また農業生産に必要な土地および水利権を十分に持たない村落等は「土地および水利を授与される権利を有する」とされた。このように土地を持たない農村集落に新たに土地を与えることを「授与(dotación)」という。それに対し、先住民共同体等がもともと持っていた土地や水利権を剥奪されていた場合には、前項でも触れた「返還」の手続きがなされることとされた(第9項)。

### 3. エヒードについて

ここでエヒードについて解説を加えておきたい。これは、ラテン語で「出口」に当たる exitus を語源とし、元来はスペインの村落においてその出口付近に位置していた共有地・入会地を指すものであった。メキシコにおいても、そこから派生して先住民共同体が有している牧草地や山林などの入会地を意味するようになった。法律の中でこの語が初めて用いられたのは1915年農地法で、そこでは「共同体所有の土地」程度の意味で用いられた。すなわち耕作地もこれに含まれることとなったのである[Sotomayor Garza 1993, 121-122]。

しかしながら、本稿でいうエヒードとは、農地改革の実施に当たり、集落に返還ないし授与される土地であるとともに、その土地および水利権の授与を受けるために結成された、いわば人為的な「村落」をも意味するものである。農地改革の恩恵を受けるには、20名以上が集まってエヒードを結成する必要があった。この場合、「村落」としてのエヒードに授

与される土地は、基本的に「共有地(tierras de uso común)」と成員が個別に耕作する「分割農地(parcelas)」、そして「居住区(fundo legal)」に分けられる。分割農地の耕作権を有するものをエヒダタリオ(ejidatario)と呼び、本稿では「エヒード農民」と訳している。それに対し、分割農地の耕作権を持たずに当該エヒードに居住している者は「アベシンダード(avecindado)」と呼ばれる。

上にみるように、エヒード農民に与えられたのは耕作権であって所有権ではない。したがって分割農地を売却すること、賃貸すること、それを担保に融資を受けることは明確に禁止された。また連続する2年以上にわたって自らの分割農地において耕作を行なわなかった場合には、その分割農地はエヒードが没収し、他の者に耕作させることができた。

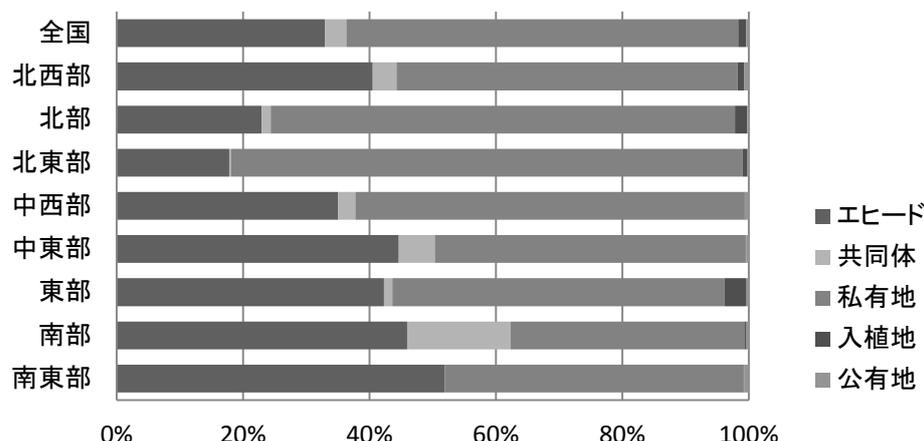
「村落」としてのエヒードには、その最高機関として全エヒード農民が構成する「総会(asamblea general)、執行機関としてのエヒード委員会(comisariado ejidal)、および監査機関としての「監視委員会(consejo de vigilancia)」が設置され、三権分立を擬した制度となっている。共有地の運営や分割農地の分配・没収などは総会での議決に拠るものとされた。総会の開催に当たっては、農地改革省の地方事務所職員の立ち会いが必要と規定されており、また政府と与党 PRI (後述) が一体化していた時代においては、PRI 傘下の農民団体全国連合 CNC (後述) を通じて、利益誘導と政治的動員との間の互酬関係が結び結ばれる舞台ともなっていた。

さて、ここまでは農地改革による分配の対象となったエヒードについて概観してきたが、メキシコの農地所有制度においては、主なものとしてこのほかに小規模私有地(pequeña propiedad)と共同体(comunidad)が設定されている。前者は、個人名義による私的所有の下にあるもので、憲法により明確に禁止されている大土地所有から区別するために「小規模(pequeña)」という形容詞が付されているものと思われる。また後者は、もともと存在していた先住民共同体を指しており、民法では想定外とされている集団的な土地所有を明示的に認めたものである。その実際の運用については、エヒードとほぼ同じと見てよい。

それでは、これらの土地所有形態はどのような比率で分布しているのであろうか。図 2 を見てみよう。これはメキシコ全土を図 1 に示した 8 地域に分け、2007 年に実施された第 8 回農業センサス(VIII Censo agrícola, ganadero y forestal 2007)のデータを基に土地所有形態別にそのシェアを見たものである。メキシコでは、エヒードと先住民共同体を合わせて「社会的部門(sector social)」と分類することが少なくないが、これと私有地との比率は、全国平均で概ね 4 対 6 となっている。しかし地域差も大きい。ここで注目しなければならないのは、図 1 のメソアメリカ地域で社会的部門の比率が高く、アリドアメリカ地域では私有地が卓越しているということである。特に先住民比率の高い南部では、共同体の比率が高くなっている。また図 1 で見るとアリドアメリカ地域に分類できる北西部でエヒードの比率が高くなっているが、これはシナロア州の数値が大きく効いているためである。この州では、内陸の山間部はメソアメリカ地域的特徴を有しているほか、アリドアメリカ的特徴

を示す海岸付近の平野部でも農地改革が大規模に行なわれた結果、数多くのエヒードが見られるためである。いずれにせよ、エヒードを主とする社会的部門が農地のかなりの部分を占めているということができよう。

図2 所有形態別農地面積の比率



(出所) INEGI, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007  
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/agro/c>

北西部: バハカリフォルニア、バハカリフォルニア・スル、ナヤリト、シナロア、ソノラ  
 北部: コアウイラ、チワワ、ドゥランゴ、サン・ルイス・ポトシ、サカテカス  
 北東部: ヌエボ・レオン、タマウリパス  
 中西部: アグアスカリエンテス、コリーマ、グアナフアト、ハリスコ、ミチョアカン  
 中東部: 連邦区、イダルゴ、メヒコ、モレロス、プエブラ、ケレタロ、トラスカラ  
 東部: タバスコ、ペラクルス  
 南部: チアパス、ゲレーロ、オアハカ  
 南東部: カンペチェ、キンタナ・ロー、ユカタン

#### 4. 農地改革の変質

憲法第 27 条には、1934 年から 2011 年にかけて 17 次にわたり修正が行なわれている。このうち農地改革関連で重要なのは、1915 年農地法を憲法第 27 条に完全に統合するとともに、設置される具体的な実施機関やその構成、取られる手続などを詳細に追加した 1934 年の第 1 次修正（同時に 1915 年法は廃止）と農地改革による分配面積と私的農地所有の上限面積を明記した 1947 年の第 5 次修正である。

ここで後者についてみておくと、授与される個別(individual)の面積は、灌漑地または湿潤地換算で 10 ヘクタールとされた。1917 年制定の原典版では集団的所有が標準であったのに対し、ここでは「個別の」という文言がわざわざ言い足されている。同時に接収の対象とならない小規模私有農地は「小規模私有農地・牧畜用地」と言い換えられ、上限は灌漑地・一級湿潤地換算で 100 ヘクタールとされた。この上限は、棉花が栽培されているときは 150 ヘクタール、バナナ、サトウキビ、コーヒーなどの商品作物が栽培されていると

きには300ヘクタールまで引き上げられた。また灌漑地以外の小規模私有農地・牧畜用地（例えば天水農地であれば2倍の面積が所有可能）に所有者が工事を行なって灌漑地に転換した場合でも引き続き小規模私有地としての所有が認められた。このことは社会正義よりも輸出向け商品作物の効率的生産と農地の私的所有の保証を通じた投資の促進（したがって生産性の向上）が優先されるべき課題と認識されたことを意味している。

農地改革は、1929年の結党以来、一貫して政権運営を担ってきた与党・制度的革命党（Partido Revolucionario Institucional: PRI）<sup>2</sup>の貴重な政治的資源であった。その傘下にある全国農民総同盟（Confederación Nacional Campesina: CNC）を通じ、農地改革（と将来それが実施されるであろうという期待）自体ばかりでなく、それとセットになった灌漑等のインフラ整備、国営企業による安価な種子や化学肥料等投入財の販売、国営銀行が優遇金利で供給した（そして国営保険会社への「不作」申請によってしばしば返済が免除された）融資といった便益への見返りとして、安定的な政治的支持が確保されたからである。農地改革は、憲法制定議会議員の熱い思いとは裏腹に、次第に社会正義よりも生産効率重視の方向に動いていった。しかしながら、農地改革制度それ自体が存続していることも同様に政治的に重要であった。それに終止符が打たれたのが、1992年の憲法第27条第15次修正であったのである。

## II 1917年憲法第27条修正（1992年1月6日）による農地所有制度の変更

### 1. 農地所有制度の変更の概要

1992年の第15次修正のうち農地改革に関する事項は以下の3点である。

- ①農地改革の終了
- ②株式会社による農地所有の許可
- ③エヒードへの法人格および土地所有権の付与と分割農地の処分自由化

以下、それぞれの点につき、憲法第27条を修正する政令および同条の手法である農地法（Ley agraria、1992年2月26日制定）を参照しながら検討していくことにしよう。

#### ① 農地改革の終了

第3項で規定されている行政府の施策から「必要不可欠な土地および水利をともなった新たな農業人口集積地の創設」が外されるとともに、「土地および水利をまったく持たないか、その住民の必要に十分なだけの土地および水利を持たない集落は、土地および水利を授与される権利を有する」という文言も削除された。農地改革の手続きを定めた第9項<sup>3</sup>第X～XIV号および同第XVI号も削除されている。

ただし、大土地所有が無条件で認められるわけではない。第9項第XV号ではまったく内容を一新された第1段落で「メキシコ合衆国においては大土地所有は禁止される」と明

確に謳われている。同第2段落以下では小規模私有農地の上限面積が残されているが、これを超える面積については、第9項第XVII号において、通知から1年以内に「所有者により分割され、譲渡されなければならない」とされ、この期間に譲渡が完了しなかった場合、「売却は公開の競売を通じて行なわれる」ことが定められている。なお、所有上限面積には「1人当たり」という文言が追加され、土地所有が個人を単位として行なわれるべきであるとする方向に今一步進められた形になっているほか、灌漑地換算で300ヘクタールまで所有が認められる商品作物に、テキーラの原料となるリュウゼツラン(agave)と食用のウチワサボテン(nopal)が付け加えられていることも特筆に値しよう。

## ②株式会社による農地所有許可

第15次修正まで禁止されていた株式会社による農地所有が第9項第IV号で許可され、その所有上限面積は同第XV号で定められている個人の所有上限面積の25倍までとされた。小規模私有農地との整合性を図るため、例えば個人所有上限面積の25倍を所有する株式会社の場合、最低25名の出資者が土地を現物出資するか土地購入分の現金を出資して「Tシリーズ(Serie T)」の株式を保有するとされている(農地法第126条)。これにより株式会社は、それを農産物の生産・加工・販売のために用いるならば、灌漑地換算で2500ヘクタール、指定商品作物の栽培にそれを充てるならば7500ヘクタールの農地を合法的に所有することができるようになったのである。

この点について石井[2008, 186-187]は、「これまでも現実に行なわれてきたエヒードの土地の違法な賃貸借や、私有できる農地の上限を大幅に超える大規模農場(ネオラティフンディオ)を合法化するもの」としたうえで、これを現状追認であると同時にサリーナス政権の推進した新自由主義経済政策に「不可欠の制度改革であった」との評価を下している。すなわち生産の大規模化と土地所有権の確実性を高めることで農業投資を促進し、生産力および生産性の向上に結び付けようとする施策であるというものである。

## ② エヒードへの法人格および土地所有権の付与と分割農地の処分自由化

第9項第VII号で「エヒードおよび共同体の集落組織は法人格を認められ……その土地所有権が保護される」と規定されている。この修正までは、先述したように、エヒードの土地所有権は国に留め置かれ、農地の分配を受けたエヒードおよび分割地を割り当てられたエヒード農民はその利用権ないし耕作権を有したに過ぎなかった。したがってエヒードもエヒード農民も自らが耕作する土地を売却することも、賃貸することも、またそれを担保として融資を受けることも禁じられていた。2年間にわたり自ら耕作しなければ、分割地をエヒードに没収されることにもなっていた。

このことは、エヒードおよびエヒード農地の硬直化に結びついていたとされる。例えば、農地改革の初期に分配されたエヒードの中には、すでに都市域に呑み込まれ、実質的には

宅地として造成されてしまっているところもある。しかし、このような形で売却すること自体、非合法的なことであるので、正式に土地の所有権を持たないエヒード農民は、例えば造成を行なおうとするディベロッパー等に足下を見られ、その土地を安く買ったたかれるということもあったという[Salinas 1991]。

また、後述するように小規模な分割地しか持たないエヒード農民は、もはや農業だけで生活を成り立たせることはできず、農外に雇用を求めたり、場合によってはメキシコ市をはじめとする大都市圏や米国へと長期で出稼ぎに行ったりということも珍しくない。その場合でも留守中に土地を賃貸に出すことは違法であったし、出稼ぎが2年以上にわたれば（そしてエヒード役員に特別の配慮をしてもらえなければ）エヒード農民としての権利を剥奪される危険性すらあった[De Janvry et al. 1997]。担保化ができなかったので農業生産向けに融資が必要な場合でも、必ずしもタイミングよく融資をしてくれるわけではない国営の銀行に頼らざるを得ず、生産効率上の問題があることも少なくなかったという[De Janvry et al. 1997]。

第15次修正では第9項第VII号で、その手続法である農地法が「エヒード農民および共同体農民が自らの生産資源の利用において最も望ましい条件を採用しようとする意思を尊重し、……各エヒード農民の分割地に対する権利の行使について調整」するとしている。すなわちエヒード農民は、自らの分割地を自ら耕作することもできるし、同一エヒードの他のエヒード農民であれ、第三者であれ、その用益権を賃貸や提携の形で移譲こともできる（農地法第79条）。また同一エヒード内の他のエヒード農民やアベシンダードに分割地の権利を譲渡することもできる（同第80条）。さらには、エヒード総会の決議により各エヒード農民が自らの分割地について「完全所有権(dominio pleno)」を取得し、エヒード制度から離脱できるようにもなったのである（同第81～82条）。株式会社と提携して土地を出資することも可能である（同第75条）。

こうした施策も、②でなされたのと同じように、現状追認という側面と生産性の向上を図ろうとする政権の思惑という側面の双方で捉えることが可能であろう[石井 2008, 188]。

## 2. 政策決定過程

Cornelius and Myhre [1998, 2-7]は、この制度変更に対する反対が左派の一部に限られており、エヒード制度を何とかしなければならぬというコンセンサスが広範な層に共有されていたことを確認した上で、この政策を推進したサリーナス政権内部での議論を、農地改革省(Secretaría de la Reforma Agraria: SRA)を本拠とする「農民派(“campesinista” faction)」と農業省(Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: SARH)に集結した「近代化推進テクノクラート(“modernizing technocrats”）」に大別しつつ整理している。

それによれば「農民派」たちには、従来のエヒード制度においては、エヒード内部の事項についても政府機関の過度の介入があり、それがエヒードの健全な機能をむしろ損んでい

たという認識があったという。例えば、国立農村信用銀行(Banco Nacional de Crédito Rural: BANRURAL)の融資や国立農牧保険公社(Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadero, S.A.: ANAGSA)の農業保険は、農業経営者の育成やそのリスク管理というよりも、エヒードに対する政治的コントロールの手段として機能していた。その意味でエヒード農地の「私有化(privatization)」は、こうした連邦政府による「過干渉」を正常化し、もってエヒードを「その成員の生活水準を引き上げる単位として経済的に再編できる可能性がある」。その上で、農業省テクノクラートたちが提唱するようにそれを完全に一掃し、エヒード農民たちを一気に労働市場へと押しやってしまうことは、後述するように農外所得をも組み合わせる生存を図っている彼らにとって社会的コストがあまりにも大きいとしたのである。

それに対し「近代化推進派」は、農業を産業として捉えた。彼らにとってメキシコ農業の問題点は、その生産性の低さと競争力のなさであった。それを克服するには、農業部門に対する投資を促進しなければならない。そのためには農地の私的所有権をしっかりと確定して投資リスクを軽減し、それによって合弁事業を含む民間投資を農業部門に呼び込む必要がある。それは、公的部門が担いきれなくなった生産基盤の整備を民間部門に肩代わりしてもらうことでもあった。農業省テクノクラートたちにとって、農業は自給自足を基本とする昔ながらの「農民(campesino)」によって担われるべきものではもはやなく、それは「ビジネス」に転換しなければならないものであったのである。

彼らにとっては、したがってメキシコ農業はそれが比較優位をもつ品目へと転換していかなければならなかった。北米自由貿易協定 (NAFTA) 締結が現実味を帯び始めていた当時において、トウモロコシをはじめとする穀類や油糧作物は、その国内生産に対し無差別的に補助金を投入して国内自給を図るよりも、米国から輸入した方がはるかに安くつくと思定された。その意味において、天水農地で主にトウモロコシを栽培するエヒードに公的投資を行なってその生産性を引き上げるという選択肢は彼らには考えられなかった。メキシコ農業は、それが強みをもつ野菜・果物類へとシフトしていかなければならなかったのである。エヒード農民は、こうした比較優位をもつ農作物の生産現場へ、あるいは労働集約的な製造業へと順調に「排出」されていかなければならなかった。

しかしながら、このような労働移動は自動的に起こるわけではない。エヒード部門からはすでに多くの労働力が農業部門の外へ、あるいは米国へと移動しているが、彼らがある意味「安心して」働きに出られるのは、出身エヒードという「帰る場所」が確保されているからである。またたしかにエヒードにおけるトウモロコシ生産は効率性の高いものではないが、結局そこで畑を耕しているのはそこに残っている老人や女性を中心——わが国の「三ちゃん農業」を想起されたい——であり、彼らが自家消費向けに最低限の主食を収穫していることが、家計単位での有力な生存戦略の一環になっているのである。ついでに言うならば、そこで栽培されているトウモロコシは、テクノクラートたちが考えているような貿易統計記載の標準化されたトウモロコシではなく、すでに市場では手に入りにくくな

っている在来種——彼らにとって食味のよい、あるいは食べ慣れたトウモロコシ——であることも少なくない[谷 2011, 217-218]。経済学的な考え方一辺倒でエヒードをすべて葬り去るとするのは危険な選択肢であった。

このようにまったく異なった農業観を抱く両派が、エヒード制度には何らかの改革が必要であるとのコンセンサスの下、「(1) 現状維持と (2) エヒードの撤廃という両極端の間でのリーズナブルな妥協」[Cornelius and Myhre 1998, 4]として組み立てたのが1992年の制度変更であった。それではこうした変化は、どのような帰結をもたらしたのか。ここで節を改めてその模様を概観しておくことにしよう。

### III 制度変更の政策意図とその帰結

1992年の憲法第27条修正により予想ないし期待された変化としては、以下の諸点を挙げることができるであろう。すなわち

- ①エヒード農地の所有権移転
- ②エヒード農地の用益権移転
- ③農村地域における生活水準の向上
- ④農業部門における生産性の向上と農業の「ビジネス」化

このうち①および②については憲法修正の直接的な帰結ということができるが、③および④については、他の農業政策や社会政策などの効果が大きく作用していることが考えられ、憲法第27条修正は、帰結の一要素ないしその実現のための素地を形成したものと捉える必要がある。以下、それぞれの項目について概観しよう。

#### 1. エヒード農地の所有権移転

サリーナス大統領は、1991年11月7日に憲法修正の趣旨説明[Salinas de Gortari 1991]を議会に対して行なったが、その後、論議の的となったのは、NAFTAの枠組みの下でトウモロコシを含む農産物貿易の全面自由化が取りざたされていたこととも相俟って、これにより多くのエヒード農民がその土地を追われ、都市部ないし米国に流出するのではないかとといった懸念であった。農地改革は、すでに触れたように、与党PRIがその正統的な後継者であることを標榜していたメキシコ革命の最大の成果の1つであると喧伝されてきた歴史を有し、また実際にその政治的資源として活用もされてきた。それに終止符を打つということは、大きな驚きをもって受け止められた。また、国営企業の大規模な民営化(privatización)が進められていた当時において「エヒード農地の私有化(privatización)を許す」と述べることは、「エヒードを民営化する」と短絡的に捉えられる危険も伴っていたであろう。

しかしながら結論から言えば、この憲法修正が契機となってエヒード農地がすぐさま大

規模に売買の対象となることはなかった。それは、1 つには商業的価値のあるエヒード農地については、すでに非合法の形で商業化され尽くしており[Cornelius, 1992]、合法化されたからといって急にその売買が増えたわけではなかった。また、農業生産を行なう際に農地を購入して規模拡大を図ること、あるいはビジネスとして農産物の調達を行なおうとする際に新たに農地を購入して農産物を「内製化」することは、気象条件や病虫害等のリスクを考えれば、必ずしもそれが最善であるとは限らないということもある。

1990年にメキシコ農業省と国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会が実施した全国エヒード調査と1994年にメキシコ農地改革省とカリフォルニア大学バークレー校が実施したそのフォローアップ調査それぞれの結果を比較したDe Janvry et al. [1997]によれば、エヒード農民のうち分割農地を保有している者の比率は98.3パーセントから98.7パーセントへとほぼ横ばいであり、その平均面積も9.8ヘクタールと不変であった[De Janvry et al. 1997, 36-38]。

制度変更から15年を経た2007年には状況は変わったのであろうか。1991年と2007年の農業センサスおよび1991年、2001年、2007年のエヒードセンサスを比較したRobles Berlanga [2012]によれば、エヒード農地の売買は以前よりは一般的になってきた。メキシコ全土に3万1518カ所あるエヒード集落(先住民共同体を含む)のうち、エヒード農地の売買を経験したことがあるものは2万990カ所と全体のほぼ3分の2に当たる。土地取引の多くはエヒード内部で行なわれているが、第三者への売却も半数以上(1万1447カ所、54.1パーセント)のエヒードでみられており、それほど珍しい事象ではないように見える。

しかしながら2007年までの10年間に売却されたエヒード農地の面積は、309万7959ヘクタールであり、エヒード農地総面積1億594万9097ヘクタールの2.9パーセントに過ぎない。同じ年にエヒード農民の数は565万人あまりであり、売買の規模そのものは極めて小さいと判断されるべきである。ただし、農地法第80条において定められている全国農地登記制度(Registro Agrario Nacional: RAN)への売買登記がほとんどの場合なされておらず、センサスの数値自体がどの程度実態を反映したものであるのかは必ずしも明らかではないようである。また売却が行なわれるのは、農業生産が目的というよりも、都市化にともなう宅地造成やリゾート開発などに際してであることも少なくないという[Robles Berlanga 2012, 311-317]。

## 2. エヒード農地の用益権移転

エヒード農地の賃貸借については、かなり早い段階から変化がみられた。先にも引用したDe Janvry et al. [1997, 36]によれば、1990年から1994年の間に、自分の保有地以外の土地を利用しているエヒード農民の数は4.7パーセントから8.5パーセントへ、また農地を賃貸に出しているエヒード農民の数は1.4パーセントから4.9パーセントへとそれぞれ急増した。近年においても土地用益市場での動きは活発である。Robles Berlanga [2012, 319]によれば、2007年において何らかの用益権の移転が行なわれていたエヒード農地はおよそ630万

ヘクタールに上った。この数値は、先に示した売却面積と比べて特段大きくないようにも思われるが、用益権の移転は主として農業生産のために行なわれており、エヒード農地のうち耕地面積 (tierras de labor、およそ 3100 万ヘクタール) や可耕面積 (tierra cultivable、およそ 2200 万ヘクタール) に照らせばかなりの比率になるとしている。このような用益権の移転を通じて農地の集積・大規模化が進んでいることも報告されている。

### 3. 農村地域における生活水準の向上

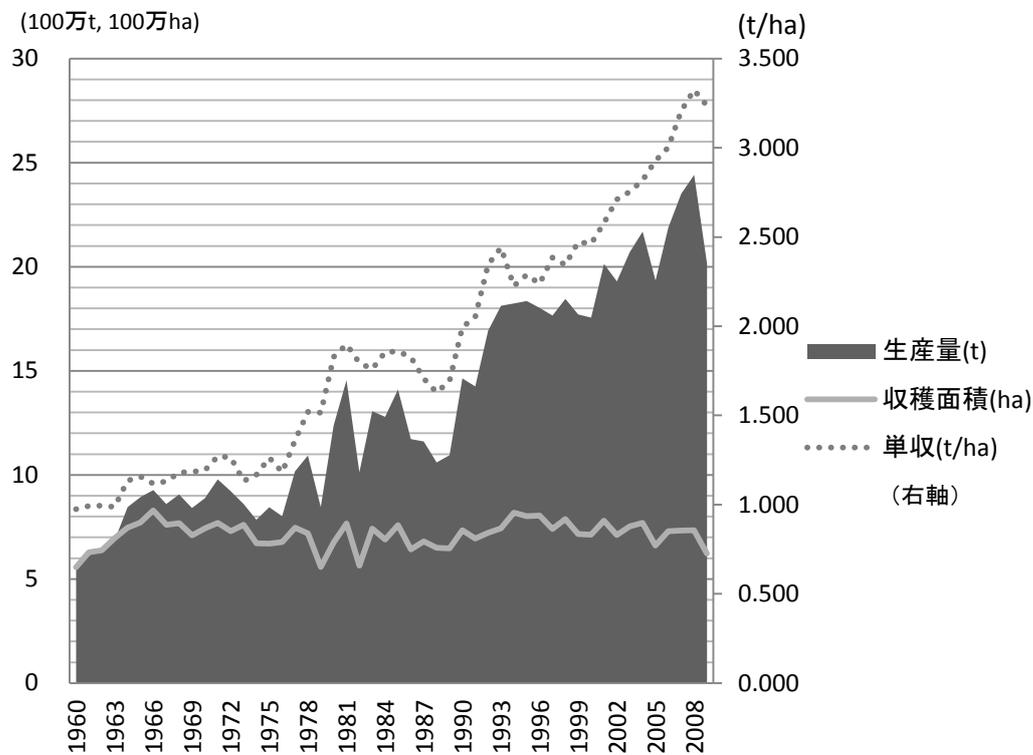
これについては、農地制度の変更の効果だけを取り出して論ずるのは難しい。政策変更に当たって説明されたのは、エヒード農地の所有権を確定し、売却や賃貸借を合法化することによって、土地を売却ないし賃貸するエヒード農民が適正な額の対価を得られるようになるというものであった。ただ、これを実証するのは極めて困難であることが予想される。実際には、先にも述べたように依然として売買が水面下で行なわれていること、また売却の場合は農業部門以外の投資家が宅地開発・リゾート開発などの理由で購入することがあり、土地価格に関する情報の非対称性や交渉力の差を考えると、売却の合法化だけで適正な対価が得られるかどうかは明らかではないように思われる。

賃貸借の場合、少なくともエヒード内部に関しては、両当事者が互いに取引相手についても、また賃貸借される土地の性質についても熟知していることが十分に考えられ、ローカルな相場が形成されている可能性がある。実際に筆者が 2010 年 8 月にシナロア州クリアカン市とその近郊で行なった現地調査でも、エヒード農民が関わる農地の賃借料についても小規模私有農地の場合と同様の水準であることが確認できた。そこでは賃借料の上昇が問題になっており、貸し手にとっては適正な対価が実現している可能性もあるが、洗浄目的の資金が土地用益市場に流入していることがその要因の 1 つとして数えられており、これも賃貸借の合法化のみが地代の水準に影響を与えているわけではないことが明らかである。

### 4. 農業部門における生産性の向上と農業の「ビジネス」化

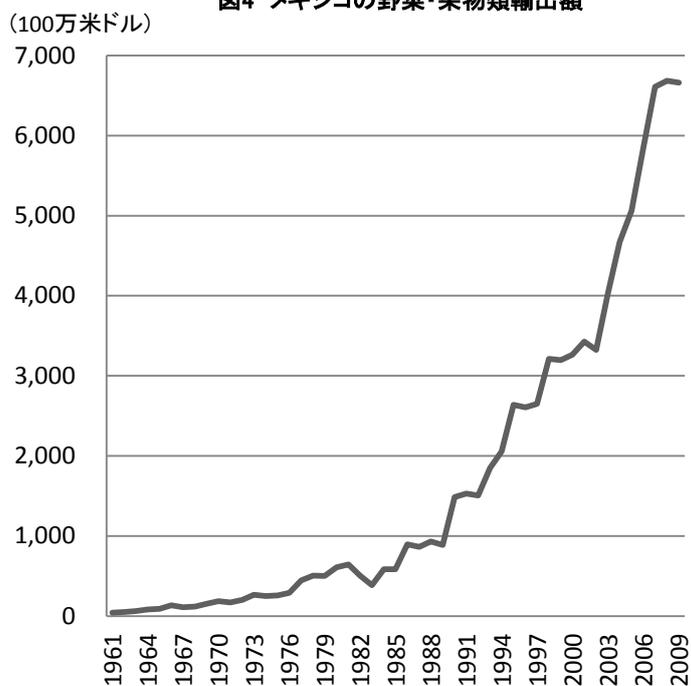
制度変更後、エヒードについては分化の過程が進んだことが考えられる。図 1 のメソアメリカ地域におけるエヒードは、小規模な天水農地によって構成されていることがほとんどで、そこでは自家消費用の作物栽培、販売用の作物販売、賃労働などの農外収入、出稼ぎ親族の送金などさまざまな生存資源のいずれか、またはすべてを組み合わせ、生活を維持していくプラットフォームのような存在になりつつある。農業の側面で見れば「第二種兼業化・三ちゃん化」である。エヒードの農業機械保有率は制度変更の前後で大幅に低下したという報告もある[Robles Berlanga 2012, 312]。また制度変更による土地所有権の確定は進んだが、農牧林業振興のための経済政策が適切でなかったため土地の生産性も収益性も必ずしも向上しなかったと断言する論もある[Varo Berra, 2002]。

図3 メキシコにおけるトウモロコシ生産動向



(出所) INEGI (varios años)

図4 メキシコの野菜・果物類輸出額



(出所) FAOSTAT

その一方で、特に農地の賃借を通じて規模を拡大したり、また近代的設備を導入したりするなどして、まさに「ビジネス」としての農業生産を開始したエヒード「農民」も存在している。このような動きは、少なくともマクロ的には農業生産および農産物輸出の増大となって表れている。図3ではトウモロコシ生産量、図4では野菜・果物類の輸出額についてその推移を示したが、いずれも1990年代以降、急増しているといつてよい。特に図1のアリドアメリカ地域を中心にこのような動きは顕著である。例えば、シナロア州では灌漑農地1000ヘクタールの規模で商品としてのトウモロコシを栽培している生産者は珍しくないし、彼らのうち比較的規模の大きい、ないしは生産者組合などで発言力やノウハウを蓄積した者が中心となって、生産者間で出資を行ない集荷会社を創設し、政府が推進する契約農業(*agricultura por contrato*)や価格ヘッジ補助の枠組みも活用しながら、トウモロコシ・ビジネスが展開されているケースもみられた[谷 2011, 227-229]。ただし、トウモロコシの生産急増については、この品目についてのみ1999年まで保証価格が残存したこと、先にも触れたように契約栽培や価格ヘッジ補助など、主に大規模かつ商業的な生産者に対して連邦政府の補助金が与えられていることなどが大きな作用を果たしており、農地の流動化はそのあくまでその基底を成すにとどまることは銘記されるべきであろう。

野菜・果物類に関しても、国内外のアグリビジネスと提携したり、あるいは土地を賃借したりすることで輸出向け生産に取り組むようになったエヒードもある[Robles Berlanga 2012, 319]。しかしながら、そうした土地の集積と生産設備や投入財への投資を行なうことができるのは、主として大きな資本力を持つ国内外の大企業であるのもまた一方の事実である。筆者が2013年3月に現地予備調査を行なったミチョアカン州タンガンシクアロ(Tangancícuaro)市パタンバン(Patamban)共同体では、包装出荷企業(*packer*)との契約栽培の形でブロッコリー等を大規模かつ商業的に生産する成員(*comunero*)が現れ始めている一方で、成員の間で集団的土地所有の意味づけが希薄化したことの副作用として域外の企業に対する土地賃貸が盛んになり、その土地で外部資本と外部労働力を用いた大規模なアボカド栽培が行なわれるようになってきているなど、大きな社会的変化が発生している様子も目撃された。

どちらの現象も、マクロ的な統計では「野菜・果物類の生産・輸出増」として表れることになるが、その社会的位置づけは180度異なるというべきであろう。このような事態については、土地の集中を通じた不平等化、共同体的伝統の喪失、新しいビジネスの叢生などいくつかの意味を読み取ることが可能であるし、そのどれを重視すべきなのかについては議論の分かれるところであろう。ただ、今の段階で指摘することができるのであれば、メキシコの農村／農家／農民が「多様な生存戦略の基盤となるプラットフォーム」と「資本・技術集約的な農業ビジネスの主体」とに二分化する方向へと向かっているという事実であろうし、農地制度の変更がこうした動きの十分条件ではないにしても、重要な一要素になっているということでもあるだろう。

## むすび—今後の研究課題

このような実態を踏まえ、メキシコの土地制度とアグリビジネスとの関係を考えるとき、明らかにすべき課題はどのようなところにあるのであろうか。

前節でも述べたように、小規模なエヒードは今後「第二種兼業農家」化が進み、農外所得比率の上昇と農業の担い手の高齢化によってその本質的な在り方が変化してくる可能性が高い。それに対し賃貸借を中心に土地を集積し、また近代的な生産・経営方法を身に付けながらビジネスとしての農業を発展させていく少数の主体が徐々に増えていくであろう。そしてメキシコ農業が全体としては「農家からビジネスへ」とゆっくりとではありながら遷移していくことも間違いないと思われる。

そのような中で、明らかにされるべき課題としてさしあたり以下の4点が指摘できるであろう。

- ・外国資本であると国内資本であるを問わず、エヒードにとって外来のアグリビジネスが土地の賃貸借や契約栽培を通じどのような形態で生産・流通を担おうとしているか。
- ・アリドアメリカ地域で賃貸借を通じ大規模に土地を集積しつつ、トウモロコシを含む商品作物を生産している主体がどのように生産を編成しているか。
- ・メソアメリカ地域のエヒードで農業生産に従事している主体がどのような形で「ビジネス」化し、どのように生産と販売を編成しているか。
- ・メソアメリカ地域の小規模生産者は本当に消えゆくだけの存在なのか。有機農業や在来種トウモロコシ栽培などの高付加価値戦略を通じ、農業省テクノクラートが構想した利潤最大化以外の「ビジネス」の可能性を探ることはできないのか。

これらそれぞれが大きなテーマであり、すべてを目の前の課題として解明することはできないが、本研究会における2013年度の筆者の研究課題としてそのいずれかに取り組みたいと考えている。

---

<sup>1</sup> メキシコの法律については、下院 (Cámara de Diputados) が開設している Leyes federales de México からダウンロードした。http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

<sup>2</sup> 同党は、1929年に「国民革命党(Partido Nacional Revolucionario: PNR)」として結成された。その後1938年には「メキシコ革命党(Partido de la Revolución Mexicana: PRM)」として改組され、現在の党名になったのは1946年のことであった。

<sup>3</sup> 1975年に施行された第10次修正で新たな第7項が、翌76年に施行された第11次修正で新たな第8項がそれぞれ追加挿入されたため、ここでいう第9項は前節での議論における第7項に相当する。

## 文献リスト

### <日本語文献>

- 石井章 2008. 『ラテンアメリカ農地改革論』 学術出版社.
- 谷洋之 1993. 「憲法 27 条修正の経済的側面」『イベロアメリカ研究』 第 XIV 巻第 2 号 (1992 年後期) 27-42.
- \_\_\_\_\_ 2011. 「複雑化するトウモロコシ需給——生産拡大と契約農業——」 清水達也編 『変容する途上国のトウモロコシ需給—市場の統合と分離—』 アジア経済研究所.

### <欧語文献>

- Cornelius, Wayne A. 1992. “The Politics and Economics of Reforming the Ejido Sector in Mexico: An Overview and Research Agenda.” *LASA Forum*, Vol. XXIII, No. 3 (Fall).
- Cornelius and Myhre (eds.) 1998. *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- De Janvry, Alain; Gustavo Gordillo and Elisabeth Sadoulet 1997. *Mexico’s Second Agrarian Reform: Household and Community Responses 1990-1994*, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [varios años] *El sector alimentario en México*, México, D.F./Aguascalientes: INEGI.
- Robles Berlanga, Héctor Manuel 2012. “El caso de México.” En Soto Baquero, Fernando y Sergio Gómez (eds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y extranjerización*, Roma: FAO.
- Salinas de Gortari, Carlos 1991. “Iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución.” *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 11 (noviembre): 1085-1095.
- Sotomayor Garza, Jesús G. 1993. *El nuevo derecho agrario en México*, México: Porrúa.
- Varo Berra 2002. *La reforma agraria en México desde 1853: Sus tres ciclos legales*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara; Los Ángeles: UCLA Program on Mexico, Profmex; México: Juan Pablos Editor.