

第 3 章

コロンビアの土地所有に関する制度の変遷と農民が土地を所有する意味

千代 勇一

要約：

コロンビアの農村部における偏った土地の所有状態は、大土地所有者と零細・小規模農民の格差の問題だけではなく、国内武力紛争、麻薬原料作物の代替開発、そして近年のアグロインダストリーの展開など様々な重要課題の背景となっている。土地所有問題を巡っては、農地改革、森林保護、入植と未開墾地の私有化など様々な制度が絡み合って状況が複雑化してきたと考えられる。そこで本稿では、コロンビアの土地所有に関する諸制度の変遷を整理するとともに、その制度のもとで生きるローカル社会の人々の生活を事例として、農民が土地を所有する意味について考察する。

キーワード：

コロンビア 農地改革 バルディオ（未開墾地） 森林保護区 違法作物栽培

はじめに

コロンビアにおいて、農地の所有をめぐる大土地所有者と零細・小規模農民の格差を始めとする土地問題は、ほかの多くのラテンアメリカ諸国と同様に 20 世紀を通じて解決が模索されてきた政治、経済の最重要課題の一つであった。2012 年においても、長期の紛争で土地を失った被害者に対する土地返還の法律が国連事務総長立ち会いの下で署名され、また国内最大の左翼ゲリラであるコロンビア革命軍（FARC）との和平プロセスにおける重要な議題の一つとして土地問題が挙げられるほど関心を集めている。

しかしながら、二度の農地改革をはじめ土地所有に関する政策や法律など制度の整備、改善が試みられたにもかかわらず土地の再分配は進展せず、その一方で国内紛争による土

地の放棄、麻薬組織や非合法武装組織による土地の収奪、さらに違法作物の栽培や森林保護、アグロインダストリーの発展という新しい要因によって、農村部の土地の所有を巡る問題はさらに複雑化してきた。近年、違法作物対策として政府が導入を進める代替作物栽培は、そうした複雑な土地所有の状況にある農村部において、アグリビジネスの形をとっている。その形態は土地所有の状況と密接に関連しながら、農村における土地所有の意味を変容する重要な要因となりつつある。

本稿は、コロンビアの農民の土地所有形態とアグリビジネスの生産様式の間を論じるための足がかりとして、農民の土地所有に関わる諸制度とその変遷、さらに土地所有をめぐるコロンビア固有の問題点を整理し、農民にとって土地を所有することの意味を考察することを目的としている。そこで、まずはコロンビアの農村部における土地所有の状況を概観しつつ、20 世紀の土地所有制度改革およびその後の農地改革など一連の土地所有制度の変遷を整理する。つぎに、農地のフロンティアを拡大する未墾地 (baldíos) の開拓とその私有化、そしてこれを困難にする森林保護区に関する諸制度を概観する。最後にボリバル県南部を事例として、これまで整理してきた諸制度が現実の農村社会においてどのように関連し、農民にとって土地所有がどのような意味を持つのかについて考察する。

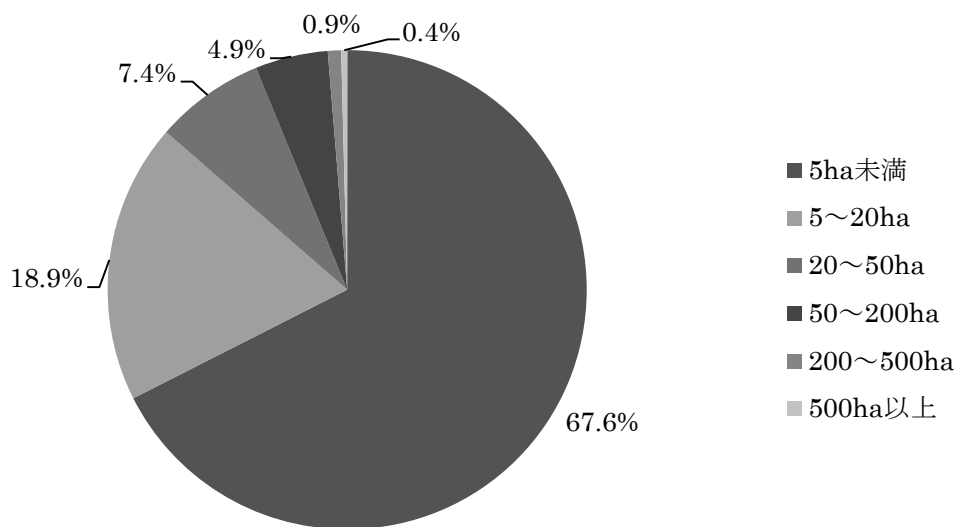
I コロンビアにおける土地所有の概要

1. 土地の集中

多くのラテンアメリカ諸国と同様に、土地の集中は植民地期にさかのぼる。2002 年の時点における農村部の土地所有の状況も土地の集中化という点では変わっていない。農地の規模ごとの土地所有者数でみると、図 1 が示すように 500 ヘクタール以上を所有する大規模農地の所有者は全体のわずか 0.4 パーセントであり、200 ヘクタール以上の所有者としても 1.3 パーセントにすぎない。これに対して、5 ヘクタール以下の零細土地所有者は 67.6 パーセントであり、20 ヘクタール以下の小規模農地所有者とすれば 86.5 パーセントに達する。

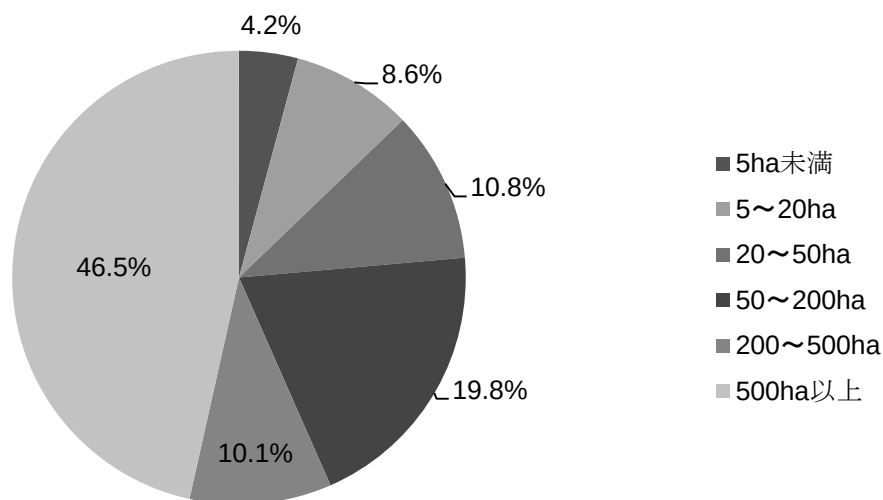
次に図 2 の農地の規模ごとの農地面積を見ると、500 ヘクタール以上の農地が全体の半分近くの 46.5 パーセントを占めるのに対して、5 ヘクタール未満の農地は全体の 4.2 パーセント、20 ヘクタール以下でも全体の 12.8 パーセントにしかない。つまり、土地所有者全体の 0.5 パーセントしかない大土地所有者が農地の約半分を所有し、わずか 12.8 パーセントの農地を 86.5 パーセントを占める零細・小規模所有者が分け合っている状況に置かれているといえる。

図1. 農地の規模ごとの土地所有者数の割合 (2002年)



(出所) Instituto Geográfico Agustín Codazzi [2012, 73]より筆者作成

図2. 農地の規模ごとの農地面積の割合 (2002年)



(出所) Instituto Geográfico Agustín Codazzi [2012, 73]より筆者作成

さらに国連開発計画 (UNDP) コロンビア事務所も、後述する家族農業単位 (UAF) という生産性も含めた土地面積の概念に基づいて試算を行っているが、それによれば農地の総面積の 52.2 パーセントを所有する大土地所有者 (10UAF 以上を所有) は農地所有者のわずか 1.15 パーセントであり、零細の土地所有者 (0.5UAF 以下を所有) の人口は土地所有者の 78.31 パーセントを占めており土地の強い集中を示している[UNDP Colombia 2011, 205-206]。

2. 多様な地域

コロンビアは中央部にアンデス山脈が南北に走り、その東側の北部はサバンナが広がるリャノ平原、南部はアマゾンの熱帯雨林地帯となっており、山脈の西側は世界有数の降水量で知られる熱帯雨林地帯となっている。アンデス山脈は3つの支脈に分かれており、その間をカウカ川、マグダレナ川が流れ、その流域であるアンデス山脈の山間部には平坦な土地も広がっている。とくに肥沃なカウカ川沿岸部はコロンビア有数の農業地帯として知られ、サトウキビなどの栽培が盛んとなっている。

図3. コロンビア地形

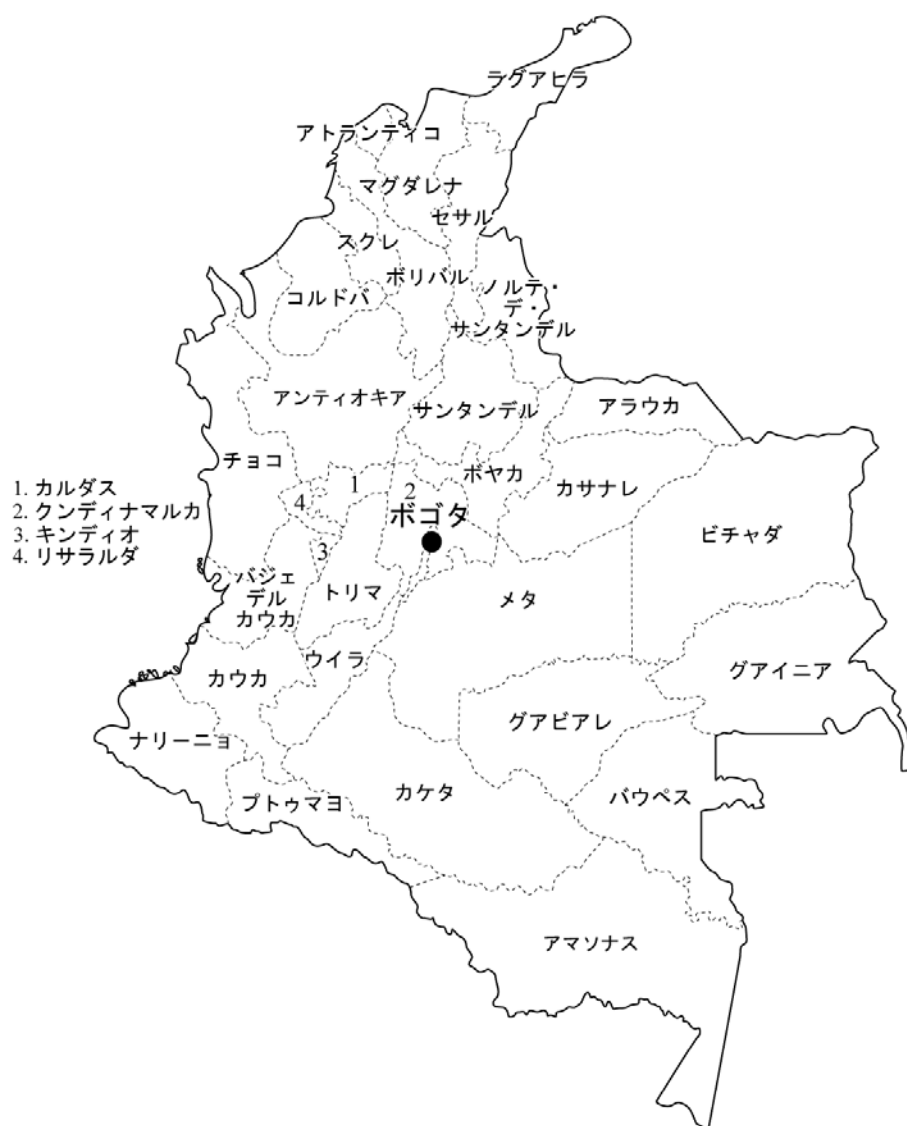


(出所) 筆者作成。

(注) 本論文で扱わない島嶼部は除く。

このような地理的条件の違いが土地の所有状況にどのような違いを生み出しているのか、いくつかの指標によって明らかにしていく。まず、次に示す地域ごとの小規模土地所有者（10ヘクタール以下）の割合をみる。大西洋沿岸地域とは、ラグアヒラ県、マグダレナ県、セサル県、アトランティコ県、ボリバル県、コルドバ県、スクレ県を含んでいる。東部中央地域には、ノルテ・デ・サントアンデル県、サントアンデル県、ボヤカ県、トリマ県、クンディナマルカ県、ウイラ県が含まれ、西部地域にはアンティオキア県、チョコ県、カルダス県、キンディオ県、バジェ県、カウカ県、ナリーニョ県が含まれる。オリノコ地域は先述のアンデス山脈北東部にあたるリャノ平原が広がり、アマゾン地域は同南東部の熱帯雨林地域である。

図4. コロンビアの行政区分（県）

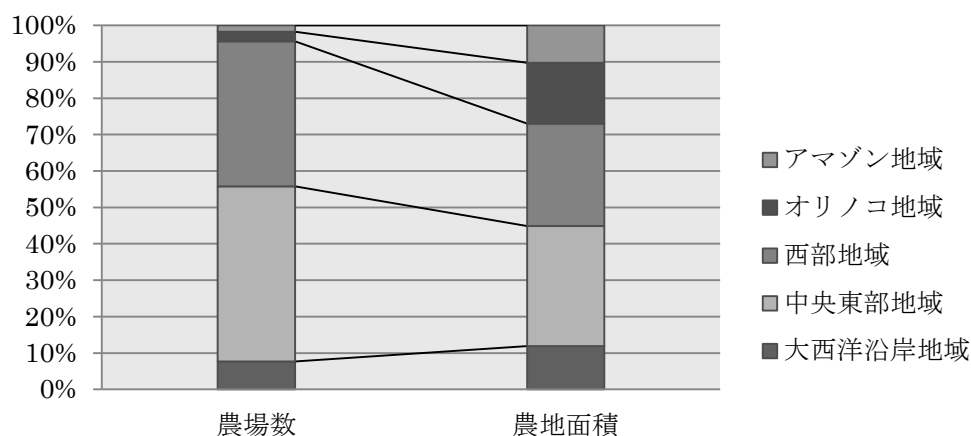


（出所）筆者作成。

（注）本論文で扱わない島嶼部は除く。

図5が示すように、アンデス山脈およびその山間部である東部中央地域と西部地域は農地面積に対して農場が多く、反対にオリノコ地域は農場数に対して農地面積が大きくなっており、アンデス地域に小規模農家、オリノコに大規模の農場が分布していることがわかる。実際に、オリノコ地域では広大な土地を必要とする牧畜が盛んである。地理的に小規模農地と大土地所有の状況がアンデス地域とリャノ平原およびアマゾン地域によって二分されているといえる。

図5. 農場数と農地面積の割合（地域別）

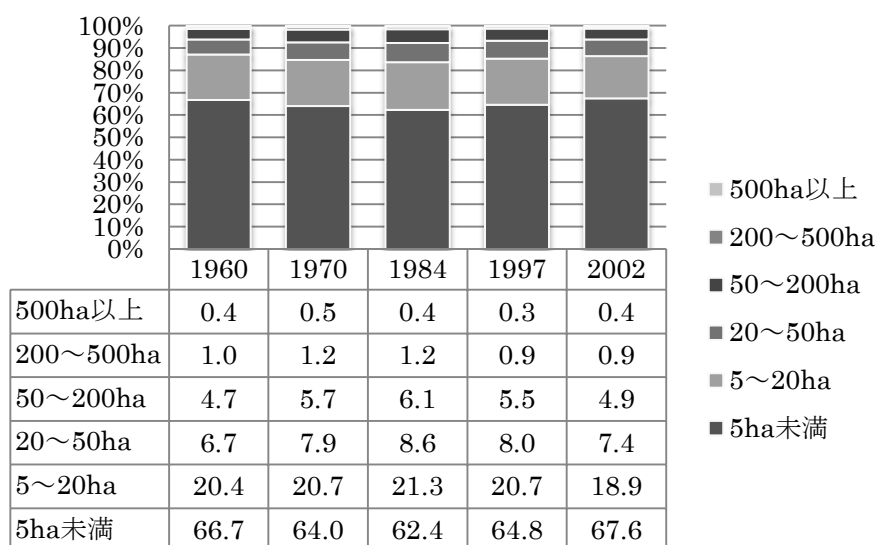


（出所）Instituto Geográfico Agustín Codazzi [2012, 65]より

3. 土地所有状況の推移

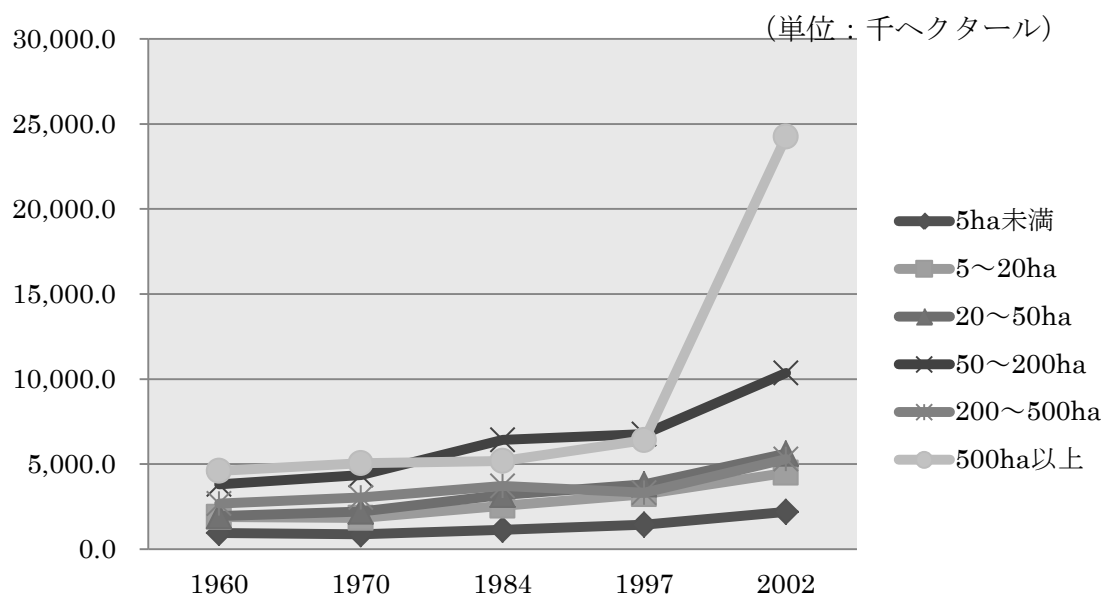
次に1960年から2002年までの農場の規模に応じた所有者および農場面積の割合から、土地所有状況の歴史的推移を把握する。

図6. 農場規模ごとの土地所有者の割合の推移（1960-2002）



（出所）Instituto Geográfico Agustín Codazzi [2012, 73]より筆者作成

図7. 農場の規模ごとの農地面積の推移 (1960～2002)



(出所) Instituto Geográfico Agustín Codazzi [2012: 73]より筆者作成

図 6 が示すように、若干の変動はありつつも、5 ヘクタール未満の小規模の土地所有者が常に 60 パーセントを占め、また 20 ヘクタール以下の所有者をとれば 80 パーセント以上を占めている。その一方で、図 7 に見られるように農地面積自体は増加しているが、農場の規模ごとに見ると 500 ヘクタール以上の大農場の面積が増加していることがわかる。つまり、農地は増加していくが、それが小規模農家に分配されるのではなく大規模農場の所有面積が増加し、とくに 1997 年以降、土地の集中が進んでいる傾向が見られる。

II. 農地改革の変遷

1. 「土地法」から「分益小作法」へ

19 世紀の独立以降、政府は農地改革について消極的であった。主要産業であるコーヒーの生産地帯など一部の地域では改革主義の自由党勢力が小規模農民によるアシエンダ領主に対する労働状況の改善などの要求に応じることがあっても、二大政党を構成する自由党、保守党ともに基本的には大土地所有者など少数エリートによって構成されていたため、20 世紀前半までは農村部において積極的な改革は見られなかった[Zamosc 1989, 105-107]。20 世紀前半の好景気のコーヒー産業や増加する外国投資による産業振興の一方で、貧困状況に置かれた農民や労働者による待遇や労働条件の改善を求める組織的運動はむしろ政府による抑圧の対象となった¹。

1930 年に長期の保守党政権時代が終わり、新たに始まる自由党政権時代を担うエンリケ・オラヤ・エレラ大統領およびロペス・プマレホ大統領は、保守的かつ強権的な保守党

政権姿勢を批判し、財政、金融を始めとする諸制度の大改革に乗り出した。土地の集中化の問題に対しては、1936 年にコロンビアで最初の土地所有制度改革となる「土地法（法律 1936 年第 200 号）」が制定された。「土地法」は伝統的な大土地所有者と新規に土地を獲得しようと未墾地に侵入する入植者の利害を調整するものであった。その法案段階では増加する入植者に対する配慮を示し、すべての土地が基本的には国家のものであることを前提とし、また、今後の経済活動の促進も意図し、10 年にわたって生産活動が行われずに放置された土地の接収や土地取得面積に上限を設けるなど規定していたが[Machado 2009, 185-187]、その後、経済活動が行われている場合には未墾地（baldíos）が私有地となるということが明確に規定されたことにより、何らかの活動をすることで政府による土地の接収が不可能となるなど結果的には大土地所有者を優遇する法律となった[Machado 2009, 208]。

1942 年に再選を果たしたプマレホ大統領であったが、改革主義を掲げた政権第 1 期と異なり、農地改革に逆行する法律 1944 年第 100 号を制定する。これは「分益小作法（ley de aparcería）」として知られる。土地なし農民の貧困解消、農場における労働力不足の緩和、さらに食料生産の増強を目的として、分益小作制を促進する内容であった。また、同法律では、先述の「土地法」において定められていた未開発を理由とする土地接収のための期間も 10 年から 15 年へと延長された。つまり、「分益小作法」は「土地法」を骨抜きにして大土地所有を正当化し、小規模農民の小作化を促進していることから、小規模農民の土地へのアクセスを後退させたと評価できる。

20 世紀半ばには人口が急増したため、小規模農民が圧倒的に多い農村部はさらなる人口を吸収できず、1951 年から 64 年の間には 230 万人の農民が都市あるいは新たな農地を求めて森林地帯へと入植していった[Zamosc 1989, 109]。

また、1950 年代には自由党と保守党による長期の内戦により農村部は疲弊するが、60 年代に入ると国民戦線とよばれる協定によって和平が達成されて政治的安定が達成され、農業が急成長を遂げる。これは商業ベースの大規模な農業についてであり、大多数の小規模農民はその恩恵を受けなかっただけでなく、この好景気を受けて機械化、近代化を進めた大土地所有を基盤とする大農場主と小規模農民の格差はさらに拡大することとなった[Berry 2002, 36-37]。これが 1961 年の農地法制定の背景となる。

2. 農地改革法の制定とその失敗

1961 年、「農地改革法（法律 1961 年第 135 号）」が制定された。この第一条に定められている同法の目的は、（１）土地の集中化の是正や土地なし農民への土地の供与などによる農業構造の改革、（２）農地の適切な開発の促進、（３）農産物の生産の増加、（４）小作農や分益小作農の生活保証や土地所有への環境作り、（５）農民の生活向上、（６）天然資源の保護や適切な利用の保証の 6 つである。これらを実現するため、同法によってコロンビ

ア農地改革庁（INCOLA）が設立されたが、土地の分配が行われた地域に武力紛争地域が多かったことや運用における INCORA の能力不足によって目的は達成できず、この農地改革は失敗に終わったと評価されている[Berry 2002, 41]。

1966 年に誕生した自由党のジェラス・レストレポ政権は、輸出産業の強化を基本方針として農村部における大農場と農業企業家の近代化を促進するとともに、小作農や土地なし農民に対しても土地を分配して生活状況の改善を図ろうと農地改革に着手した。このため、借地に対する小作農の権利の拡大を図ったが、これに反発した大土地所有者が小作農の切り捨てを進めたため改革の試みは失敗に終わっている[Berry 2002, 41-42]。また、政府は農民が主体的に農業政策のプロセスに参加するメカニズムとして 1968 年に全国農民使用者協会（ANUC）を設立した。この「使用者」とは、制度による土地分配の恩恵を受けた農民は「国家の農地使用者」であるという発想に基づいており[幡谷 2012, 36]、1967 年政令 755 号によって現在および将来にわたる国家の農業サービスの受益者として定義されている[Zamosc 1986, 51]。また、これは農民を代表する全国組織ではあるが、政府に帰属するいわゆる官製の農民組織であるという特徴をもつ[Zamosc 1989, 113]。

しかしながら、続くミサエル・パストラーナ大統領が大土地所有者を支持基盤とする保守党出身であったため、農地改革にも ANUC 支援にも消極的であった。これに不満を持ち活動を先鋭化させた ANUC は、1971 年にアシエンダの不法占拠活動を開始し、これに対して政府は ANUC の予算を削減するとともに組織の分断化を図った (Zamosc 1989, 116)。分派し、左傾化していった ANUC 急進派は、非合法活動を活発化して政府の弾圧を受け、1970 年代半ば以降は組織の弱体化が顕著となった²。

1980 年代以降は、反政府武力闘争を進める左翼ゲリラ、左翼ゲリラに対抗する非合法武装集団の右翼パラミリタリー・グループ、さらにコカイン・ビジネスを取り仕切る巨大麻薬組織の活動が活発となり、農村部においても政府の統治が失われ、武装組織の支配と麻薬コカインの原料作物であるコカの栽培が拡大していった[千代 2008, 31]。

3. 新農地改革法

1994 年、「新農地改革法（法律 1994 年第 160 号）」によって新たな改革が試みられた³。この法律の目的は、（１）社会正義、参加型民主主義、農民の福利厚生を通じた和平の推進と強化、（２）土地の集中化の是正や土地なし農民への土地の供与などによる農業構造の改革、（３）資金の貸し付けや補助金の供与による貧困状態にある農民の土地取得支援、（４）生産性の向上等による農民の生活水準の引き上げ、（５）水や土地などの資源の適切な開発の促進、（６）農産物の生産の増加、（７）農地改革や農村開発のプロセス参加の促進と農村の経済・社会・文化的状況の向上の促進と支援、（８）農民の女性や先住民の開発プロジェクトへの公平な参加の保証、（９）未開墾地の私有と開発の制度化と農民保留地（Zona de Reserva Campesina）の確立、を目的としている。農民保留地の制度化の背景として、幡

谷[2012, 39]は 1991 年憲法において集団的土地所有権が明記された先住民とアフロ系住民に対し、これを持たない農民は市場重視の農業開発政策に対して脆弱であったとしている。また、政府にとって農民保留地の制定は「農民運動の先鋭化を防ぐための政治的判断」であったとしても、農民にとっては「農民集団（campesinado）という政治社会的集団を基盤とした集合的土地管理の主張に対して法的に認められた唯一の保留地」であることも指摘している[幡谷 2012, 40]。

新農地改革法の内容は多岐にわたるが、補助金などの支援により土地市場への参加を通じて小作農、土地なし農民の土地へのアクセスを促進している点、また、女性や先住民などの参加を強調している点に特徴があるといえる。この背景には、第一に土地の接収と再分配を目的としたが大土地所有者の抵抗によって頓挫した 60 年代の農地改革失敗の経験と、1990 年代に自由党のガビリア政権（1990 年～94 年）と続くサンペール政権（1994 年～98 年）下で進められた政治、経済の両分野における新自由主義的な構造改革がある。とくにガビリア政権下では「平和な革命（La Revolución Pacífica）」と命名された国家開発計画のもとで開放型経済を軸とした構造改革が進められ、労働改革、財政改革、国際投資改革、為替改革、国営企業の民営化などが進められていた。

新農地改革法は、先述のように市場を通じた土地の再分配を促進するため、コロンビア農村開発庁（INCODER）⁴を通じた補助金の支払いについて詳細を規定している。この補助金は、土地を所有していないまたは十分な広さの土地がない貧困状況にある個人または集団を対象としており、公募と審査を経て一度だけ補助金の支払いを受けることができる。補助金の額は土地なし農民の場合は 1 家族農業単位（UAF）⁵の広さの土地購入額であるが、すでにいくらかの土地を所有している場合は 1 家族農業単位との差額の土地購入代金を申請することとなる。また、土地購入だけでなく生産プロジェクトの経費を申請することも可能となっている⁶。なお、補助金による土地の入手要件に関する虚偽の申告、土地が適切に開発されていない状況の発覚、入手した土地の 12 年以内の譲渡や賃貸があった場合にはこの手続きが解除される⁷。

補助金の支払いは貧困状態にある農民にとって土地を獲得するための利点になるが、実際には土地の査定を始め補助金を獲得するための手続きにかかる諸経費が大きな負担であること、天然資源がある地域では企業との競合があること、さらには汚職や農村開発庁の監視や管理の限界などの困難があることが指摘されている[Fuentes 2010, 26]。

III 未開墾地の開発とその問題

1. 未開墾地の私有化

前節で述べたように、農村部における大土地所有とそれに起因する土地不足を解消するため、政府は土地の収用とその再分配というオーソドックスな農地改革だけではなく、新

農地改革法で示された補助金の支払いを伴う土地市場の活用、さらには未開墾地の開拓とその私有化といういわば農地のフロンティアを拡大することも奨励してきた。本節では、この未開墾地をめぐる制度を整理する。

バルディオ (baldío) として知られる未墾地は、法が定める要件を満たした場合に譲渡されうる国家所有の公共財産であると定義されている⁸。つまり、私有化が前提にあり、それまでの間、国家が保有する土地と解釈することができる。しかしながら、公共の財産という性質により社会的な役割が付されており、土地の譲渡あるいは私有化が社会の利益となることが条件となっている。農村部の場合であれば経済開発、とくに農業が実践されることが義務づけられている。これにより、投機目的の取得や土地のさらなる集中化につながる私有化をある程度回避することが期待されている。

バルディオの法的な扱いについては、古くは法律 1882 年第 48 号において、「公共のために使用される財」と定義される。またその私有化について法律 1882 年第 48 号および法律 1912 年第 110 号では民法が規定するような取得時効はない。つまり、一定期間の占有によって自動的に所有権が発生するものではないとしている⁹。バルディオの私有化のプロセスは、新農地改革法（法律 1994 年第 160 号）では 5 年以上の土地の占有と経済活動の実践を条件として（第 69 条）、INCORA への申請が可能となり、INCORA の視察調査を経て承認されることとなる。ただし、バルディオの私有化については、申請者が農村部に他の土地を所有していないことを条件としている。また、申請者は個人である必要はなく、農民が形成する組合、共同体が運営する企業、営利を目的としない基金や協会など公共サービスや社会的利益に関心のある団体も申請することができる。バルディオに関する憲法裁判所の判決においても、バルディオが社会的な役割を持つべきであるとされており、この意味で取得した土地では農業など経済開発を行うことが求められている。同時に国家も教育、保健、住居、治安、農業技術、生産物の流通などに対する支援を通じて農民の生活向上に協力することも義務づけられている¹⁰。

2. 家族農業単位 (UAF)

新農地改革法は、農地の適正な開発と分配を促進するために家族農業単位 (UAF) という概念を定めている。とくにバルディオの私有化を念頭に置いたものである。第 38 条の定義によれば、UAF とは農業、畜産、水産、林業などの生産活動を行うための基本単位であり、その面積は農村の家族が生活し余剰を生み出すのに十分な広さとなる。ただし、これは地域によって異なるため、それぞれの地域ごとに農業の実践に関する環境や技術などの条件に基づき、INCORA あるいは現在であれば INCODER によって設定される。その際、1 UAF が生み出す所得が最低賃金の 2 倍となることを目安としている。

具体的な UAF の面積を定めた環境省決議 1996 年第 41 号によれば、IV 節で事例として取り上げるマグダレナ川中流域地方のボリバル県南部における 1UAF は 35～47 ヘクタール

ルであるのに対して、コーヒー生産地帯のキンディオ県アルメニアでは4～10ヘクタール、リャノ平原に位置するグアイニア県カラマルでは163～220ヘクタールとなっている¹¹。政府はUAFを用いて地方の固有の条件にあった開発を進めるだけでなく、

3. 森林の保護と土地へのアクセス

法律1874年第61号が森林について言及している最も初期の法律の一つであるが、この法律ではあくまでも土地の所有権に関し、土地に付随する森林の扱いについて定めたものである。法律1912年第110号には森林保護の概念が現れ、法律1919年第119号において初めて保護すべき国立森林地帯（Bosque Nacional）が定められた。バルディオとの関連では、法律1920年第85号において、バルディオの所有権の申請に際して国立森林地帯にないことを確認することを要件としており、バルディオの私有化が森林破壊の要因であることが示されている。法律1936年第200号において初めて森林、土壌、水源の保全を目的とする森林保護区（Zona de Reserva Forestal）が設定された。その後、政府は政令1953年第2278号によりこれまで法律を整理し、保護すべき森林を①「保護すべき森林」、②「公共の森林」、③「一般的利益の森林」、④「私有の森林」の4つに分類している。

「公共の森林」とは、文字通り公的団体に帰属するものであり、「一般的利益の森林」とは公共、私有にかかわらず、保護すべき商業的価値がある樹木を有すると農業省が認めた森林である。この場合、森林として保全することだけが求められ、そのほかの開発は認められない。「私有の森林」とは法律1936年第200号により、1917年4月7日以前に政府との間で交わされた契約によって所有権が国家から個人へと移されたものである。政令1953年第2278号は、以上のように森林を分類し、とくに河川の水源地域を保護森林地帯（Zona Forestal Protectora）として規定している。しかし、この保護森林地帯は厳格に地域を設定しているのではなく、その条件を提示しているにすぎない。また、「一般的関心の森林」についても農業省が個別に判断をすると政令にも明記されている。

政令1953年第2278号ではこの森林保護区を含む森林地帯における林業に関する税の支払い、植林による免税措置、違反した場合の処罰、森林保護教育等を規定している。

森林保護区と重なるバルディオの私有化あるいは入植の取り扱いについては、私有化する土地の面積が50ヘクタールを超える場合、所有面積の20パーセントの森林あるいは木材を保全しなければならない。また、バルディオへの入植に際しては、森林保護区内の森林に加え、入植地の面積の10パーセント以上の森林を残さなければならないと規定されている。

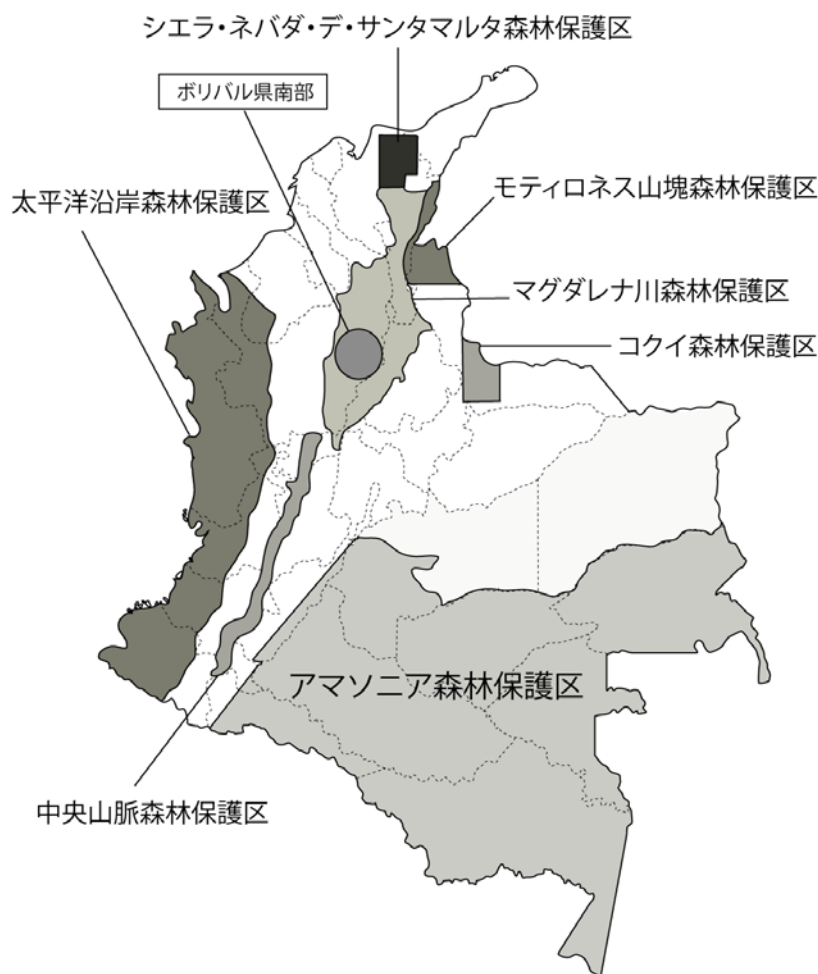
4. 森林保護区と土地所有および生産活動に関する規定

法律1959年第2号（森林保護法）は、政令1953年第2278号が定めた分類における「保

護森林地帯 (ZFP)」と「総合的関心の森林」の性質を伴った「森林保護区 (Zona de Reserva Forestal)」を設定している。

国立の森林保護区は、①太平洋沿岸森林保護区、②中央山脈森林保護区、③マグダレナ川森林保護区、④シエラ・ネバダ・デ・サンタマルタ森林保護区、⑤モティロネス山塊森林保護区、⑥コクイ森林保護区、⑦アマソニア森林保護区の 7 つが設定されている (図 8 参照)。

図 8. コロンビアの森林保護区とボリバル県南部



(出所) 筆者作成。

森林保護区であっても、水力発電、灌漑、飲料水等の供給開発を行うための水源地域で農業省が森林保護区からの除外を求められた場合や、アグスティ・コダシ国土地理院と農業省によって土壌が農牧業に適していると判断され除外が申請された地域は、開発のために森林保護区から除外することができると規定されている (第 2 条、3 条)。このような例外はあるが、基本的にはバルディオであっても私有地であっても農業省が示す保護対象の森林保護区内であれば、その承認なく開発を行うことはできない。このため、保護区内の

バルディオを私有化するためには、そこで行われる予定の開発あるいは生産活動について農業省と「事前に（つまり入植前に）」調整されることが条件となる。さらに、森林保護区内にすでに存在する私有地における土地の利用方法についても政府が統制し、浸食の恐れや森林再生が必要なバルディオについては政府が取得することが定められている。

5. 開発のための森林保護区からの除外措置¹²

すでに述べたように、森林保護区においては基本的に開発が禁止されている。しかし、森林保護区の土地を巡っては、保全と開発のせめぎ合いがみられる。Coronado[2012, 20-27]は 20 世紀半ばから 1990 年代までの森林保護重視の姿勢がその後変化していくプロセスを明らかにしている。

1959 年の森林保護法制定以降、同地区は厳格な森林保護の対象地域とされてきた。政令 1974 年第 2811 号でも、第 207 条において森林保護区は基本的に恒久的かつ合理的な森林の利用がされるべきであり、その保全が担保されなければならないと定められている。その一方で、208 条ではインフラ建設や経済開発を行うためにはライセンスが必要であることを定め、209 条は森林保護区内に存在するバルディオの私有は認めないものの、保護区内で森林がないバルディオについては森林が回復しその資源を利用する間は開発権が譲渡され得ることを定めている。

1990 年代前後に入ると、1989 年に採択された先住民の人権を保護する国際的な枠組みである ILO（国際労働機関）第 169 号条約、同条約を受けて先住民の諸権利を定める法律 1991 年第 21 号およびアフロ系住民の集団的土地所有を定める法律 1993 年第 70 号により、森林政策は大きく変化した[Coronado 2012, 25]。すなわち、森林保護区内における先住民およびアフロ系住民に対する土地所有が承認されたのである。Coronado[2012, 27]によれば、先住民の場合、森林保護区の総面積の 40.7 パーセントにあたる 304 の先住民保留地（レスグアルド）が、アフロ系住民の場合、同じく総面積の 7.3 パーセントを占める 131 のアフロ系コミュニティのための集団領域（TCCN）が森林保護区内に設置されたことになる。

つぎに、森林保護区内の開発を促進するための制度を概説する。豊富な資源のある広大な森林保護区内において、公共の利益あるいは社会的関心のある開発のために、当該地域を森林保護区から除外する（sustracción）ための要件と手続きを定めたものが環境省決議 2011 年第 918 号である。

法律 1959 年第 2 号が定める国立の森林保護区からの除外手続きについては環境・住宅・地域開発省、地域の森林保護区については地域環境機関（Autoridades Ambientales Regionales）がそれぞれ申請を審査し、決定を下すこととなっている。また、除外には鉱山開発だけを対象とした一時的除外と公共の利益のために恒久的に土壌の利用方法を変える決定的除外（sustracción definitiva）がある。どちらも環境に対する影響の評価など多

くの要件と手続きを経て、決定が下されるが、一時的除外の場合は除外期間の後に当該地域の環境を回復させなくてはならない。他方、決定的除外の場合は、除外する区域と同じ面積の土地の環境保全活動を行うことと定められている。

これまで見てきたように、制度上は森林保護区が設置されてはいるものの、森林保護の実効性に乏しく、次節で見るように森林保護区内においても入植が進み、農業が実践されているのが現状である。農村開発庁で行った聞き取りによれば、50 年以上前に設定された森林保護区を実態に合わせて見直し、入植によって森林が失われてすでに生活や経済活動が確立している地域を保護区から除外するとともに、具体的な措置を講じて保護すべき森林を地帯を再設定するための手続きが進められているとのことである¹³。

IV. ボリバル県南部の事例

本節では、コロンビア有数のコカ栽培地であり、違法作物代替開発が進められているボリバル県南部を事例として、農民と土地の関係についてバルディオ、森林保護区、土地を巡る諸制度の視点から考察する。

1. 入植地としてのボリバル県南部の歴史

コロンビアの北部に位置するボリバル県の南部地域は、歴史的に開発から取り残され、警察や軍をはじめ政府のプレゼンスが少なく、麻薬組織や非合法武装組織の活発な活動で知られるマグダレナ・メディオ地域の一部を形成している。マグダレナ・メディオとはコロンビア中部から北の大西洋へと注ぐマグダレナ川の中流域を意味し、コロンビア北部の 4 県のそれぞれマグダレナ川沿岸部から構成される地域である（図 8 参照）。

本節で扱うボリバル県南部はマグダレナ川沿岸部とそこから西に広がるサンルーカス山脈に挟まれたシミティ市、カンタガジョ市、サンパブロ市、サンタロサ・デル・スール市（以下、サンタロサ市）から構成される。スペイン植民地期以来、内陸部への主要な交通路であったマグダレナ川の沿岸部が河川や湖沼における漁業、港を通じた商業で栄える一方で、深い森林が広がる山間部は“未開”状態であった。20 世紀半ばには、1948 年のボゴタ騒乱に端を発する政党間の武力衝突がコロンビア各地に広がり、さらに人口増加や大土地所有制による農地不足が深刻化したことから、多くの農民が暴力を恐れ土地を求めて山間部の未墾地に入植してきた。未墾地には国家の管理が及んでいなかったため、各自世帯が自由に境界を定めて土地を所有し売買するため、法的有効性がない土地売買の覚書（*carta venta*）のみを所有していることが一般的である。

入植地では森林を切り拓いて農場を作り、出身地より持ち込んだフリホル豆、ユカイモ（キャッサバ）、プラタノ（調理用バナナ）などの作物が山間部の地形や気候に合わせて栽培された。これらの作物にニワトリやウシなどの家畜を組み合わせた自給農業¹⁴として知

られ、アグリビジネスの対極として）が基本であったが、余剰の農産物は近隣の町や山間部の金鉱山で販売されることもあった。未墾地であったため道路や橋、学校、教会などの生活のためのインフラは入植者の必要に応じて、自発的な労働と資材の提供によって整備されてきた。水道や電気、医療などは町とその周辺を除いては不足している状態が続いており、治安や司法についても同様に入植地は事実上の適用外となっていた。

1980 年代にはボリバル県南部の山間部を中心に左翼ゲリラのコロンビア革命軍 (FARC) と国民解放軍 (ELN) のプレゼンスが強くなるが、警察や軍による保護がなく、武器を持たない農民はこれら非合法武装組織と共存せざるをえない状況にあった。一部ではこれら非合法武装組織が入植地の犯罪者を処罰するなど、地域の司法、治安維持の役割を果たしさえした。

政府の統治が及ばないマグダレナ・メディオ地域の山間部では 1980 年代にコカ栽培が始まり、90 年代以降はボリバル県南部全域に広がっていった。先述のようにバルディオが集中する山間部は軍や警察の監視が少なく、またマグダレナ川や陸路を通じて大西洋沿岸部およびベネズエラへのアクセスが良いという立地条件が非合法活動を行うことに適していたことが要因として挙げられる。また、この時期には左翼ゲリラに対抗する右翼の非合法武装組織パラミタリーが侵入し、左翼ゲリラとの間で戦闘が頻発し、農民を中心に民間人にも多くの被害が及ぶようになった。パラミタリーの主要な関心は資金源の麻薬コカインの原料であるコカ栽培の支配であった。

1990 年代後半より米国の支援を受けた政府の麻薬対策が始まり、除草剤の空中散布とコカに代わる代替作物の生産プロジェクトの導入が行われるようになった。この代替開発とは、政府が短期的には自発的なコカの駆除に補助金を支払い、これと平行して中・長期的なコカ離れを促進するためにアブラヤシ、カカオ、コーヒー、ゴムといった政府が定めた代替作物の生産を進めるというものである[千代 2008, 36]。

2. ボリバル県南部における森林保護区の実態

ボリバル県南部は東側の南北に流れるマグダレナ川と西側の南北に走るサンルーカス山脈に挟まれており、カンタガジョ市、サンパブロ市、シミティ市が川沿いに建設された町であり、サンタロサ・デル・スール市はマグダレナ川からサンルーカス山脈へと上っていく山間部に入植者たちが築いた町である。この 4 市ともに前節で言及したマグダレナ川森林保護区と重なっている。市の面積と保護区の面積、およびその比率は次の通りである。カンタガジョ市は 8 万 7754 ヘクタールの市の総面積に対して森林保護区の面積が 7 万 6941 ヘクタール (87.68 パーセント)、サンパブロ市は 19 万 7213 ヘクタールに対して 19 万 6313 ヘクタール (99.54 パーセント)、シミティ市が 14 万 1719 ヘクタールに対して 10 万 31 ヘクタール (70.58 パーセント)、サンタロサ・デル・スール市が 23 万 6143 ヘクタールに対して 22 万 5333 ヘクタール (95.42 パーセント) を占めている[Fonseca,

Gutiérrez and Rudqvist 2005 : 42]。

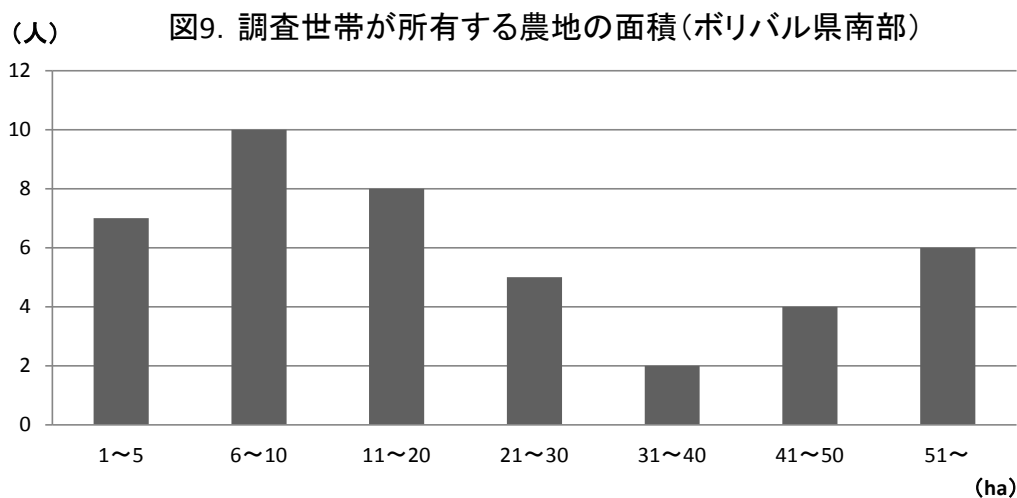
また、開発のために森林保護区からの除外が承認された土地の面積とその年は次のとおりである。カンタガジョ市が 1 万 812 ヘクタール (1964 年)、サンパブロ市が 900 ヘクタール (1964 年)、シミティ市が 4 万 1688 ヘクタール (1971 年)、サンタロサ市が 1 万 811 ヘクタール (1971 年) となっており、いずれも理由は入植となっている [Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial n.d., 106-107]。マグダレナ川森林保護区は、政令 1959 年第 111 号により中流域における面積が拡大しており、その後、60 年代以降の入植の増加によってそれぞれの市が保護区からの除外申請を行ったものと推察される¹⁵。

これらの数値が示していることは、市の中心部がマグダレナ川沿岸の標高 75 メートルに位置するサンパブロは、その面積のほぼすべてにあたる 99.54 パーセントが森林保護区に位置しているため、原則的に農業を始めとする生産活動や土地の所有が認められていない。同様に、標高 650 メートルの山間部に位置するサンタロサ市も約 95 パーセントが森林保護区と重なっているが、除外手続きが行われた約 1 万ヘクタールの土地で農業と土地の所有が認められているにすぎないということである。

2. 代替開発プロジェクト参加農民の土地所有形態

2008 年 8 月にボリバル県南部において、様々な代替開発プロジェクトに参加する農民 60 人に対して筆者が行った聞き取り調査の結果¹⁶から、土地所有に関する部分について、1 節、2 節、3 節で扱った土地所有制度、バルディオ、森林保護区などを踏まえて、ボリバル県南部における農民にとっての土地の所有がどのような意味があるのかを考察する。

まず、調査対象の 60 世帯のうち土地を所有していると回答したものが 46 世帯であった¹⁷。所有形態については回答を得た 42 世帯のうち家族や知人との共同所有が 4 世帯、実家がある遠隔地で所有して貸与しているケースが 1 世帯、居住地ではないが近隣の農村に所有が 1 世帯あったが、その他は自給農業の典型である自給作物の栽培地、換金作物の栽培地、家畜のための飼育スペース、そして家屋がセットになった形態をとっている。コロンビアではこのような自給生活を前提とした農場は一般にフィンカ (finca) と呼ばれ、聞き取り調査においても農民のあるべき姿としてフィンカの所有と居住が挙げられている。入植の動機についても、出身地における土地不足によりフィンカを所有することが困難となったためにバルディオを開拓しに来たという回答もあり、コロンビアにおけるフィンカを所有する農民像は実際の農民の土地所有形態にも影響を及ぼしていると考えられる。こうした農民像がいかに構築され共有されてきたのかについては今後の課題である。



(出所)筆者の調査結果をもとに作成。

次に所有している土地の面積であるが、図9のようにばらつきがあり、最大のものは230ヘクタールである。ただし、この人物は事前のアンケート調査では50ヘクタールと回答しており、その理由として税金を支払いたくないため相手によって答えを変えているとのことであった。

土地の所有を示す書類としては、正式な土地の権利書を所有しているのが8人、売買の覚書が26人、何も持っていない者も7人いた。権利書を持っていない理由として挙げられているのは、権利書を必要としない、バルディオの私有化の要件を満たすことができないために土地を取得することができない、森林保護区内であるために土地を所有できない、あるいは先述のように土地の所有権を得ることによって発生する税の支払いを回避するためという回答があった。売買の覚書とは、土地の面積、所有者、金額、位置など土地の売買の詳細が記載された書類であるが、公的な文書ではないため、当事者あるいは地域住民の間でのみ有効である。

表1 土地所有を証明する書類

権利書	8人
売買の覚書書	26人
何も持っていない	7人
その他/不明	2人

(出所) 筆者の調査をもとに作成。

森林保護区からの除外手続きやINCODERによるバルディオの私有化手続きなど、ボリバル県南部においてバルディオを所有することは不可能ではない。しかしながら、多くの

入植者が国家を介入させずに地域住民の間でのみ有効な売買の覚書によって土地を取引している。森林保護区における土地問題に詳しいコロンビア民衆教育・研究センター (CINEP) 研究員のコロナード氏はこの点について、バルディオの私有化手続きとは国家に対する土地の所有権の確認であるが、農村部では国家ではなく近隣住民との間でお互いの土地の境界が認識されていることのほうが重要であり、手間と経費をかけて国家に土地所有を認めってもらうことに農民が意味を見いだせないことが理由であろうと述べている¹⁸。

3. 農民にとっての土地所有の意味

本節第 1 項でみたように、ボリバル県南部に入植してきた農民は、本来、国家が管轄すべき土地所有制度、インフラ整備、各種行政サービス、そして治安維持や司法などの領域においてさえ、国家の統治の外で生きてきた。別の見方をすれば、入植農民はそれまで居住していた地域において政治暴力や土地不足など国家に起因する諸問題に直面し、それゆえ未開地に入って国家から逃れて生きてきたと解釈することもできる。つまり、農民は生存のために国家の外で生きていくことを求め、国家も経済的、政治的な価値をあまり見いだすことができないバルディオとそこに暮らす農民に関心を持たずに距離を置いていたと考えることができる。

しかし、国家と農民の関係を变化させたものが違法作物のコカの栽培であり、この対策として導入されている代替作物の生産プロジェクトと考える。コカ栽培を始めた動機に関する聞き取り調査の結果からは、その理由として教育や医療を始め日常生活における現金収入の必要性が高まってきたこと、バルディオの農村から町までの道路が整備されておらず状態が悪いため農産物の輸送コストが高く合法作物では儲からないこと、さらに状態の悪い道路による輸送で農産物の品質が落ちて農産物が売れないあるいは安くなってしまうことが挙げられている。その一方で、長距離の未舗装の悪路であっても、コカインの原料植物のコカから加工された粘土のようなコカ・ペーストであれば品質の劣化を気にせず、少量であっても大金を稼ぐことができるうえ、身につけて運べば輸送費も不要なのである。また、第 1 節で述べたように、1990 年第以降、経済のグローバル化の影響やガビリア政権による開放経済政策によって、小規模農民と農村の切り捨てが進み、農業部門における失業の増大と金融機関による農業部門に対する貸し付けが困難な状況となった[デ・ルー 1999, 123-124]。ボリバル県南部では、1990 年代にアンデス共同体の枠組みで実施された規制緩和により安価なエクアドル産農産物が流入してフリホル豆の市場価格が下落したことや、為替レートの急激な変動によりベネズエラへのフリホル豆の輸出が停滞したことで、フリホル豆生産農家が多いボリバル県南部では大量のフリホル豆が出荷できずにマグダレナ川に廃棄される事態となった。ボリバル県南部に入植した農民にとって、バルディオを開拓してコカを栽培することは国家から排除され、国家から逃れた状況を意味するといえる。

この状況に変化をもたらしたのが、コカ対策として政府が実施している違法作物代替開発である。政府はコカ栽培農民が自発的にコカを放棄するように、代替りの収入源としてカカオ、アフリカヤシ、ゴム、コーヒーなどの代替作物の生産プロジェクトの導入を進めてきた。コカ栽培農民はコカの放棄など一定の条件を満たすことにより、短期的には補助金を受け取り、長期的には組合を通じて代替作物の生産を行うというものである[千代2008, 36]。しかし、カカオ、ヤシ、ゴムといった新しい作物の生産には多額の資金が必要であり、政府から受け取る補助金だけでは十分ではない。そこで、土地を担保として銀行や農業省から融資を得ることが促進されてきた。土地を担保とする場合、売買の覚書では不十分であり、正式な土地の権利書が必要となる。また、政府の支援を受けて代替作物の生産プロジェクトを進める場合も厳密には森林保護区内における土地では実施することができない。したがって、代替開発のための土地を保護区から除外する手続きが保護区外での土地の取得が必要となる。いずれの場合でも、違法作物に代わる代替作物の生産を進めるためには、国家は森林保護区内のバルディオスに入植している農民に土地所有の機会を与え、農民は土地所有を始めとする国家の制度を受け入れる必要がある。つまり、農民にとって土地を所有することは国家の制度に包摂されることを意味している。

おわりに

本稿では、まずコロンビアにおける土地所有に関わる諸制度を整理した。土地不足を解消するための土地法および分益小作法は、結果的には大土地所有者がさらに土地を増やすことへと繋がった。そこで土地の集中を緩和するために2回の農地改革が実施された。最初の農地改革では小作農の労働状況の改善と政府主導の農民の組織化と農地改革への参画が試みられたが、いずれも少数エリートの利害の中で切り捨てられていった。続く1994年の農地改革は、開放経済を背景に補助金の給付と土地市場を通じた土地の再分配を目指したが、補助金制度の不備や監督官庁の能力不足により失敗している。

一連の土地所有制度の変遷から見えることは、土地の集中と土地不足に対する政府のアプローチが大土地所有者の土地の再分配から新たに農耕地を増やして対応するという政策のシフトであった。新たな農耕地とは、山間部や遠隔地の平原などの未墾地を指す。未墾地であるバルディオスは国家の財産であると同時に一定の条件の下で私有化されうるべき土地であった。したがって、農地のフロンティア拡大という政策に基づき、バルディオスの私有化の要件緩和も進められた。しかしながら、国内武力紛争による土地の放棄、麻薬マフィアによる土地の収奪、さらには自然環境保全による森林の保護という新たな課題に直面しているのが現状であった。

次にボリバル県南部の事例を紹介し、土地所有に関する制度の中でいかに生活しているのか、そして土地を所有することの意味について考察をした。その結果、ボリバル県南部

では入植者たちは土地の所有に必ずしも制度を必要としてこなかったことが明らかになった。しかし、近年、麻薬の原料となる違法作物の代替開発が政府によって導入されると、政府や金融機関からの融資を受けるために担保としての土地の正式な所有が必要とされるようになった。これは土地所有をめぐる国家と農民の関係が変化していることを意味していると筆者は解釈した。すなわち、土地の所有制度に加わるということは、国家から排除されてきた農民が国家に包摂されることを意味するというものである。

現在、違法作物代替開発が実施されている地域では、企業、組合、個人が本稿で示した様々な土地所有制度の問題に直面しながら、違法作物経済から脱するためにアグリビジネスに従事し始めたところである。流動的かつ多様な形態の土地所有の状況の中で代替開発の枠組みでアグリビジネスがいかに関心されているのか、土地所有の形態が農業の生産様式をいかに関心しているのかといった問題については今後の課題としたい。

文献リスト

〈日本語文献〉

- 千代勇一 2008. 「コロンビアにおける違法コカ栽培と政府の対策—なぜコカ栽培地は減少しないのか?—」『ラテンアメリカ・レポート』 25(2) (11 月) 29-41.
- デ・ルー、フランシスコ 1999. 「コロンビア：その社会・経済・政治的变化と障壁」グスタボ・アンドラーデ・堀坂浩太郎編『変動するラテンアメリカ社会：「失われた 10 年」を再考する』 彩流社.
- 幡谷則子 2012. 「コロンビアの紛争地域における農民の抵抗運動—農民保留地(ZRC)の一事例—」『イベロアメリカ研究』 66(1) 33-53.

〈外国語文献〉

- Berry, Albert 2002. "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?." *Revista de Economía Institucional* 4 (6): 24-70.
- Coronado, Sergio Andrés Delgado 2012. *Bosques y derechos: reflexiones sobre el acceso y gobierno de las comunidades locales sobre recursos forestales*, Universidad Nacional de Colombia.
- Fonseca, Daniel, Ómar Gutiérrez and Anders Rudqvist 2005. "Cultivos de uso ilícito en el sur de Bolívar: aproximación desde la economía política." Bogotá, D.C., PNUD-Asdi.
- Fuentes, Adriana Patricia López 2010. *Marcos legales de acceso a la tierra: caso Colombia*, Bogotá, D.C.: CINEP
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi 2012. *Atlas de la distribución de la propiedad*

- rural en Colombia*, Bogotá, D.C.: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Machado, Absalón, C. 2009. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional*, Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial n.d. *Zonas de reserva forestal de Colombia ley 2 de 1959 atlas temático*, Bogotá, D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- PNUD 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, Bogotá, D.C.: INDH PNUD.
- Zamosc, León 1986. "The agrarian question and the peasant movement in Colombia: struggles of the National Peasant Association 1967-1981." Cambridge, Cambridge University Press.
- Zamosc, León 1989. "Peasant struggles of the 1970s in Colombia" Eckstein, Susan (ed.) *Power and popular protest: Latin American social movements*, University of California Press: 102-131.

¹ たとえば 1928 年のカリブ海沿岸ウラバ地方におけるバナナ農場の労働者によるストライキがその一例である。

² Zamosc はコロンビア民衆教育・研究センター (CINEP) 所蔵の ANUC に関する資料に基づき、1974 年に呼びかけられた全国規模の不法占拠が 1971 年に比べて 80% 減少し、また 1975 年の年間 70 件に対して 1976 年以降は 15 件 (1976 年)、20 件 (1977 年)、6 件 (1978 年) と激減していることを明らかにしている [Zamosc 1986, 75]。

³ *Ley 160 de 1994*

⁴ 前身は INCORA である。

⁵ Unidad Familia Agrícola の略。基本的には一世帯の農家が当該地域で農業によって生活をするを可能とする土地の面積である。詳しくはⅢ節 2 を参照のこと。

⁶ *Decreto 2000 de 2009 y Ley 1151 de 2007*

⁷ *Ley 160 de 1994 y Decreto 2000 de 2009*

⁸ *Corte Constitucional, Sentencia C-595/95*

⁹ この点については、新農地改革法第 65 条においても明記されている。

¹⁰ *Corte Constitucional, Sentencia C-595/95*

¹¹ *Resolución No.041 de 1996*

¹² *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución 918 de 2011*

¹³ 2013 年 2 月 25 日に農村開発庁生産整備課 Miguel Mejía 課長に行ったインタビュー

¹⁴ agricultura campesina または finca campesina という用語が用いられ、直訳すると農民農業あるいは農民農場となる。定まった定義はないが、自給自足に重点を置いた伝統的な農業の形態を指す。

¹⁵ サンタロサ市は、入植者による人口増加に伴って 1984 年にシミティ市から分離して市

となった。

¹⁶ 2008 年 8 月にボリバル県南部において、政府あるいは NGO の代替開発プログラムに参加している農民 60 人に対してアンケートを実施した。

¹⁷ 4 世帯は何らかの理由で回答を保留している。非合法武装組織のプレゼンスがあることから、すべての質問に対して回答を得ることは困難である。

¹⁸ 2012 年 5 月 24 日に来日中のコロンビア民衆教育・研究センター（CINEP）研究員セルヒオ・コロナード（Sergio Colonado）氏との上智大学におけるインタビュー