

論 説

メキシコ 新自由主義のもとでの土地制度の
改革とエヒードの変容

石 井 章

はじめに

- 第1節 近年の農業政策の展開
- 第2節 土地制度の改革
- 第3節 改革後の農業政策
- 第4節 エヒード農業の変容

おわりに

[資料：憲法27条 新旧比較]

はじめに

メキシコではサリーナス政権（1988～94年）以来、新自由主義（ネオリベリズム）の路線に沿った経済政策が採用されている。その基本は、自由市場に基礎をおいて経済に対する国家の介入をできるだけ縮小することであり、具体的には国・公営企業の民営化、価格統制の撤廃、貿易の自由化、外資の積極的な導入などを内容とする。1989年以後、メキシコ経済の国際化、対外開放が推進されたが、その一つの到達点が1994年1月のNAFTA（北米自由貿易協定）¹⁾の発足である。

農業部門に関連して、従来の政策から新自由主義政策への転換を明確に示したのが1992年1月、サリーナス政権のもとで行なわれた憲法第27条の改正と新農地法の制定である。憲法第27条は土地所有の基本を定めたものであり、農地

改革の基本法でもある。この改正により、農地改革で導入されたユニークな土地制度であるエヒード²⁾は抜本的に改革されることになった。同時にこれは従来の農地改革政策からの訣別を意味するものである。

本稿は新自由主義のもとでのメキシコの土地制度改革、および農業をめぐるその他の制度的改革を跡づけ、それによって農業および農村、とくにエヒード部門にいかなる変容がもたらされたかを考察するものである。まず第1節で近年の農業政策の展開を概観する。続く第2節で土地制度改革の基礎となった憲法第27条の改正点を具体的に検討する。第3節では土地制度改革に付随する農業関連の諸改革および農業政策をとらえる。最後に第4節で、土地制度改革と新自由主義経済の浸透により、エヒード部門がどのような変容を受けたかを考察する。

第1節 近年の農業政策の展開

1960年代中ごろまでの農業政策は、輸入代替工業化と保護貿易に基礎をおいた国の経済政策全般と符合したものであり、工業化の推進に必要な外貨の獲得、および国内の食糧供給に主眼がおかれ、そのための農業生産の拡大が図られた。

国内の食糧供給は1940年代から60年代半ばまでは需要を満たしていたが、60年代後半から需要が供給を上回るようになった。主食のトウモロコシに関しては1960年代までは自給可能であったばかりでなく、輸出余力もあったが、70年代から自給が不可能となり、輸入に頼らざるを得なくなった。その要因としては、トウモロコシ栽培地の一部において、より収益性の高い飼料作物（ソルガム）や油糧作物に作目転換されたことがあげられる。

1960年代後半から80年代にかけての農業政策の主眼は、消費者とくに低所得者に安価な食糧を供給することにおかれた。主要な農産物の生産者価格および消費者価格は公定とされるか、政府の統制下にあった。1961年に CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, 大衆消費物資供給公社) が設立され、基礎的穀物の公定価格の設定、生産物の集荷・流通・販売を一手に担った。65年から89年までの間、主要な食糧・飼料および油糧作物12品目に

ついて公定の生産者価格が定められた。対象になったのはトウモロコシ、インゲン豆、小麦、大麦、ソルガム、米、大豆およびその他の油糧作物（ヒマワリ、サフラン、綿実、ゴマ、ヤシ油）である。

1980年（ロバス・ポルティエーヨ政権下）に基礎的な食糧作物の生産の増大、食糧の自給化の達成、および国民の栄養摂取状況の改善を目指した農業・食糧に関する国の総合計画としてSAM（Sistema Alimentario Mexicano, メキシコ食糧システム）が発表された〔石井章 1986a:43~47〕。SAMは基礎的食糧穀物および油糧作物に関して85年までに自給を達成することと、国民の中でも栄養摂取水準の低い「対象人口」1900万人の栄養状態を改善することを掲げ、後者に関してはCBR（Canasta Básica Recomendable, 推薦すべき基礎品目一覧）を設定し、CBRを構成する消費物資が安い価格で「対象人口」のもとに届くよう、価格補助や流通・販売への介入を行なった。

しかし1982年の金融危機、経済危機により財政合理化を余儀なくされ農業補助金もカットされたことから、SAMは同年に廃止された。代ってデラマドリ政権下で国家食糧計画（PRONAL）、農業総合開発国家計画（PRONADRI）が打ち出された〔石井章 1986b〕。これらは基礎的な食糧作物の生産を重視する、という点ではSAMの基本路線を引き継いでいるが、この時期には経済の立て直しのために緊縮財政を強いられたことから予算額も大幅に削減された。

サリーナス政権の1989年以降、新自由主義の路線に沿った経済政策が進められるなか、農業政策も方向転換された。農業の近代化と市場の役割の重視がその基本であるが、なかでも従来の農地改革の路線から訣別する土地制度の改革がなされたことが特筆すべき点である。これについては次節で詳しく述べる。

1990年から94年までの計画として「農業近代化国家計画」が打ち出された。これは農村住民の福祉の拡大、効率的な資源の利用、農産物の貿易収支の改善等を目標としており、これらは次ぎのセディージョ政権の「農村のための同盟」計画（後述）に基本的に受け継がれている。

90年代を通じて農業部門に対する国家の介入は縮小され、農業・食糧に関して規制緩和が進んだ。CONASUPO および国立の農業金融機関であるBANRURAL（国立農業信用銀行）は規模、予算を縮小され、農業政策に関わ

他の国営機関も整理・清算、あるいは民営化された。CONASUPOは1995年5月に廃止された。農民に対する支援はそれまでの価格支持政策から、PROCAMPO（後述）に代表される直接資金援助政策に切り換えられた。

第2節 土地制度の改革

サリーナス政権は1991年11月、憲法第27条の改正案を連邦議会に提出した〔Salinas de Gortari 1991〕。議会での討議を経ていくつかの修正が加えられた後、92年1月に27条の改正は成立した。これにより、農地改革で導入されたユニークな土地制度であるエヒードは抜本的に改革されることとなった。一方農地の私有に関する制限は大幅に緩和され、株式会社による農地の所有が認められただけでなく、株式会社は個人所有地の上限の25倍まで農地を所有できるようになった。

この改正は、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¹³⁾）を合法化するものであり、1910年代のメキシコ革命以後一貫して採用されてきた農地改革政策からの訣別を意味する。それではこのような土地制度の改革をこの時期に実施した趣旨は何か。

メキシコでは農業の低生産性、低成長が久しく指摘されてきた。農業の生産性を高めるためには近代化、技術革新、投資の拡大が不可欠であるが、そのための最大のネックになっているのが不安定な土地所有関係と、零細な農業経営単位（ミニフンディオ）である、というのが改革推進派の見解である。

ミニフンディオはラティフンディオ（大土地所有）の対極概念で、零細な規模の私有地農場を指すが、エヒードの分割耕地（エヒードの耕地は通常エヒードの成員〔エヒダタリオ〕に分割されている）も実質上ミニフンディオに含まれる。農業経営者がミニフンディオの土地を集積し、適正な規模の農場で効率的な生産を行なおうとすれば、農地改革の対象とされて土地収用の不安にさらされる。したがって農業生産性向上のためには、ミニフンディオの克服とともに安定した土地所有を保証することが必要である。それによって農業部門に民

間投資を誘致し、企業的な形態の農業経営を促進し、農業を活性化させる、というのである。

エヒードの土地の賃貸借や譲渡、「小所有地」⁶⁴の上限をはるかに超える大農経営等を公認し、それにお墨付きを与えること、そして農地の再分配をこれ以上実施しないことを約束して土地所有の安定性を保障する、というのが土地制度改革の趣旨である。憲法改正とそれに伴う土地制度の改革は、たんに農地の所有と利用に関する現状を追認するというだけでなく、政府の進める新自由主義経済政策にとって不可欠の制度的改革であった。

そこでは「エヒード、小所有地という土地制度は従来どおり存続させる」とするものの、実際にはこれを「現実に即したものに変革する」[Salinas de Gortari] というかたちで革命後定着した土地制度を根底から変える方向にあることは疑問の余地がない。以下で憲法27条の改正点を取り上げ、改正前と比較しつつこれらを具体的に検討する。

憲法27条の条文は非常に長く、主文とI~XX款から構成されている。⁶⁵ 主文のはじめ、第1項(パラグラフ)に掲げられている「---土地および水の所有権は、本源的に国家に帰属し、---」という大原則に変更はない。公共の利益という事由によってのみ土地の収用が行なわれることを定めた第2項も変更はない。第3項の後半の、土地再分配を定めた部分が今回の改定で削除されている(「資料：憲法27条 新旧比較」参照)。これとの関連で第XV款をみると、改正前の「混合委員会、---いかなる場合であっても利用中の小規模農地または小規模牧畜地を収用することができず、---」の部分が削除され、改正後は「メキシコ合州国においてラティフンディオは禁ぜられる」の1行に置き換えられている。すなわち抽象的に「ラティフンディオは禁ぜられる」と述べるにとどまり、具体的な農地の収用、再分配に言及する文言は削られているのである。

第XV款の第2項以下では「小規模農地」(pequeña propiedad agrícola)、「小規模牧畜地」(pequeña propiedad ganadera)の上限を定めているが、この部分は語句の修正を除いて基本的な変更はない。

最も重要な改正点の一つが、第IV款で株式組織の会社(sociedad mercantil

por acción)による農地の所有を認めたことである。ただしその面積はXV款で定める「小所有地」の上限の25倍を超えないこと、という制限が付されている。逆にいえば25倍までは所有できるということである。この場合会社の出資者(ソシオ)1人当たり面積が小所有地の範囲内に収まるようにソシオ数を定める。

XV款の定める「小規模農地」の上限は、灌漑地は一般に100ヘクタール、特定の商品作物を栽培する場合には300ヘクタールであるから、会社組織をつくり、ソシオを25人以上集めれば、それぞれ25倍に相当する灌漑地2500ヘクタール、7500ヘクタールまで所有できることになる。これこそまさにネオ・ラティフンディオに他ならない。これまで法の網目をくぐって事実上行なわれてきたネオ・ラティフンディオと呼ばれる大農経営をここで公認したことを意味する。さらに第IV款では、これらの会社への外資の参加を認めている点が注目される。

もう一つの重要な改正点は、エヒードおよびコムニダ⁶¹の土地保有の根幹に関わるものである。改正第VII款で、エヒードおよびコムニダがいかなる生産の方式を採用するかに関して、当事者であるエヒダタリオ、コムネーロ(comunero, コムニダの成員)の自発性を尊重するとしている。そしてエヒダタリオ(コムネーロ)が仲間同士で、国家と、あるいは第三者と連合して(asociarse)その土地利用を譲渡することを認めている。第三者と連合するとは、具体的には私的農場経営者との連合を意味する。私的農場経営者がエヒードの土地を利用して農業を営むのはこれまでも現実に行なわれてきたが、それをここで公認している。

VII款ではまた、同一のエヒード内のエヒダタリオ相互間で分割地に対する権利を移譲できること、エヒード総会(エヒードの最高意思決定機関)はエヒダタリオに、自分の分割地に対する支配権(dominio)を与えることができることを定めている。すなわち総会で合意が得られれば、個々のエヒダタリオは自分の分割地を私有地と同様に自由に処分できるようになった。その手続きに関しては、憲法改正後に成立した「農地法」(Ley Agraria) [Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1992]に定められている。

農地法によれば、エヒード総会での議決に従ってエヒダタリオは分割地に対する全面的な支配権（dominio pleno）を得ることができる。それに伴いその土地はエヒードの土地ではなくなり、一般の法律（derecho común）に服する（81条、82条）。すなわち、これによって「売買、譲渡、賃貸借、抵当権設定の対象とならない」というエヒードの土地に対して課せられていた制限は撤廃されるのである。分割地の賃貸借に関しては総会での議決も必要なく、各エヒダタリオの自由に任せられる（79条）。

今回の憲法27条の改正で条文から削除されたのは、主文第3項の後半の部分と、第X～第XIVの各款である。第X款は居住集落に対するエヒードの土地の譲与⁷⁾を定めた規定、第XI款は農地関係の諸法規を執行するための諸機関の設置を定めた規定、第XII款および第XIII款は土地の返還・譲与の申請、および審査、決定の手続きを定めた規定、第XIV款は土地の返還または譲与により影響を被った地主の権利に関する規定である。これらの条文を削除することにより、土地の収用、再分配はこれ以上行なわないことを明確にした。第XVII款で、第IV・第XV款に示された限度を超える所有地について、その余剰地の分割（fraccionamiento）と譲渡（enajenación）の手続きを定めるとしているが、これは政府による土地の収用とは異なる。

以上の他に憲法27条の改正箇所注目されるのは第II款で、宗教団体が不動産を取得、所有、管理できるようになったことである。

第3節 改革後の農業政策

(1) PROCEDE

土地制度の改革により、「エヒード総会の議決に従ってエヒダタリオは分割地に対する全面的な支配権を得ることができる」ようになり、エヒードの土地の私有地化への道が開かれた。この過程を現実に推進するための土地登記計画がPROCEDE（Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos、エヒードの権利の認定および宅地の登記計画）である。まず各エヒード単位でPROCEDEの手続きに応ずるか否かを意思決定する。

PROCEDE に応ずる決定をしたエヒードについては、公的機関がエヒードの境界および各エヒダタリオの分割地の境界を測量したうえで、登記の手続きを行う。しかる後にエヒード総会での議決を経れば、エヒダタリオは自分の分割地に対して私有地に対するのと同等の権利を得、その土地を自由に処分できるようになる。

PROCEDE に関わる公的機関は、農地改革省 (Secretaría de Reforma Agraria)、農地法務局 (Procuraduría Agraria)、INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática、国立統計・地理・情報院) である。

PROCEDE はサリーナス政権下の1993年に発足した。99年8月段階で全国に2万9300あるエヒードのうち約2万のエヒードにおいて登記の手続きが完了した。登記が済むとエヒダタリオはその土地を担保に融資を受けられるようになる。登記が完了した約2万のエヒダタリオのうち、総会でエヒダタリオに分割地の「全面的な支配権」を与える決定をしたのは約3パーセントにすぎない。都市近郊のエヒードにその例は多い。またエヒードの土地ですでに売却されたものは全体の1.7パーセントにすぎない。⁸⁾

法改正によってエヒードの土地の私有地化への道が開かれれば、分割地は次々に売却されてエヒード制度そのものが崩壊するであろう、というのが大方の予想であったが、いまのところそうした事態は発生していない。これはどう解釈すべきであろうか。まず第1にエヒードの多くは相対的に貧しい農業地帯に位置し、しかも十分な資本投下がなされなかったため土地の生産性は低い。そういうエヒードの分割地をわざわざ購入して農業経営を始めようという経営者の食指が動かないのではなかろうか。第2に生産性の高い豊かな農業地帯においては、エヒードの分割地は実質上私的農業経営者の手に移っている場合が多い。したがっていまさらその土地を購入する必要もないのではないかと思われる。都市近郊や観光地に近いエヒードの土地が売却された例が多いのは、住宅や観光施設など農業以外の用途に供されるためであろう。

(2) 「農村のための同盟」

1996年～2000年の計画として、セディージョ政権下の95年末に発表されたの

が「農村のための同盟」(Alianza para el Campo)である。農業生産者の技術改善を進め、開放経済のもとでのメキシコ農業部門の生産性と競争力を高めることが基本であり、次のような目標を掲げている。

- ・農業生産者の所得の向上
- ・人口増加率を上回る農業生産の成長率の達成
- ・農産物の貿易収支の均衡化
- ・基礎的食糧の自給の達成
- ・生産性・雇用・所得に関して地域差を縮小すること
- ・農村部の貧困軽減、天然資源の保全、および住民の適切な地域的配置に貢献すること

この計画の一つの特徴としてあげられるのが地方分権化である。多くの権限が連邦政府から州政府の手に移され、この計画に基づく予算の執行に関しては州政府、農業生産者を含む州の農牧業審議会(Consejo Estatal Agropecuario)が決定権を有する。これはメキシコ農業の場合のように国内の地域差が大きいところでは、資源の利用効率を高めるためには地方分権化が基本的に重要である、という認識に基づくものである。

(3) PROCAMPO

メキシコの農業部門は主として国内消費用および自給用の基礎的食糧を生産する部門と、主として輸出向けの商品作物を生産する部門とに分かれ、二重構造を形成している。新自由主義経済のもとでの市場メカニズムの重視、NAFTAのもとでの貿易自由化を推し進めれば、国際競争力のない前者の農業は淘汰され、食糧の大部分を輸入に頼らざるを得なくなるだろう。また前者の農業に従事する農民の生活基盤は脅かされる。したがって基礎的食糧を生産する農民を対象としたなんらかの公的支援、社会政策が必要となる。⁹⁾ その代表的なものがPROCAMPO(Programa de Apoyo Directo al Campo, 農村直接支援計画)である。これはウルグアイ・ラウンドおよびNAFTAの条項と矛盾しない範囲で農業生産者に補助金を支給するものである。

PROCAMPOは1991～93年度において基礎的穀物(granos básicos, トウ

モロコシ、インゲン豆、小麦、大麦、米、ソルガム、ジャガイモ他)を栽培していた農民をリストアップし、これらの農民に対して当該年度の基礎的穀物の収穫地面積に応じて補助金を支給するというものである。生産高ではなく収穫地面積に応じて支給することは、生産性の高い、有効な生産を行なっている農民にとって必ずしも有利ではない。このことから分かるように PROCAMPO は農業近代化の路線とは必ずしも一致しない、零細・貧困農民救済策の要素が強い。またかつての基礎的穀物の価格保証政策は、COMASUPO を通じて生産物を販売する農民に対してのみ適用されたが、PROCAMPO は生産物を販売せず自家用に消費する農民にも適用されるため、その対象範囲が広いのが特徴である。

PROCAMPO はサリーナス政権下の1993年に導入され、94年から実施に移された。この計画は15年間の期限付きである。94年から数えて15年後には NAFTA の条項に従い、トウモロコシ、インゲン豆を含めたすべての農産物の関税が撤廃され完全に自由化される。そのときまでに国内の穀物生産農業の生産性を高め、国際競争力をつけさせるというのがこの計画のもう一つの狙いである。

(4) NAFTA とメキシコ農業

土地制度の改革はサリーナス政権の経済自由化の路線に沿ったものであり、1994年1月の NAFTA 発効に伴う農産物の関税撤廃、貿易自由化に備えて農業の国際競争力をつけるために不可欠の改革とされた。

それではメキシコ農業に国際競争力はあるのか。基礎的穀物について NAFTA 加盟3カ国の生産性を比較したのが第1表および第2表である。メキシコ人の主食であるトウモロコシ¹⁰⁰の土地生産性をみるとメキシコでは1ヘクタール当たり1.7トンであるのに対して米国、カナダはそれぞれ7トン、6.2トン生産する。インゲン豆、米についても土地生産性の格差は著しい。労働生産性の格差はさらに大きい。したがって NAFTA 発足と同時に農産物の輸入を完全に自由化したならばメキシコの基礎的穀物生産農業は成り立たなくなろう。そこで農産物に関しては輸入関税の完全撤廃までに移行期間を設け、一般的に

は10年の間に段階的に関税を切り下げ、10年目に撤廃すること、トウモロコシとインゲン豆に関しては移行期間をさらに5年間延長して15年目に撤廃することを定めている。

輸出向け（とくに米・加市場向け）の蔬菜・果物の生産に関しては、NAFTAに伴う貿易自由化で生産者に有利な状況がもたらされたことは事実だが、これもメキシコ人の生産者にとってのみ有利というわけではない。前述のようにメキシコ国内の農業経営に外資の参入が認められたことにより、外国人がメキシコを拠点に輸出向け農産物の生産に従事する例が発生している。

第1表 墨・米・加3国 土地生産性比較

(1985～89年)

	メキシコ	米国	カナダ
トウモロコシ (ton/ha.)	1.7	7.0	6.2
インゲン豆 (kg./ha.)	542	1661	1865
米 (ton/ha.)	3.3	6.2	—

(出所) Luis Calva, José, *Probables efecto en un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, México, D.F., Fontana, 1991, p. 14より作成

第2表 墨・米・加3国 労働生産性比較

(主要穀物1トンを生産するのに必要な労働力：人・日)(1985～89年)

	メキシコ	米国	カナダ
	(1983/84)	(1982/86)	1990
トウモロコシ	17.84	0.14	—
インゲン豆	50.60	0.60	—
小麦	3.17	0.33	0.13
米	33.14	9.23	—

(出所) 第1表と同じ。ただし16ページ cuadro 1.

第4節 エヒード農業の変容

土地制度の改革と新自由主義経済の浸透により、エヒードおよびエヒード部門に代表されるメキシコの小農民の農業はどのように変わったのであろうか。エヒードの変容をみる前に、エヒードがメキシコの農村で現実にとってきた役割を整理しておく必要がある。

まず第1にエヒードが小規模農業生産者の生産組織であることはいうまでもない。実際の農作業に関しては、大部分のエヒードでは分割地に分けて個別耕作を行なっているが、公的融資へのアクセスや投入財の購入などに関してエヒードは組織として一定の役割を担ってきた。

第2にエヒードは農村地域社会の単位であり、行政組織としての役割を担っている。エヒードは国家との関係で農民を代表する単位集団として機能している。このことの系として、第3にエヒードは国家の側から農民をコントロールするための手段として役立ってきた。具体例をあげれば、エヒード内の重要事項は大部分がエヒダタリオの総会で決定されるが、総会が成立するためには農地改革省の代表者の出席が必要である点、政府は公的融資の調整を通じてエヒードをコントロールできる点などである。政府は融資とセットで、エヒードにおける栽培作物の選択に介入したり、混作を制限したりしてきた。またエヒード農民は全国的な農民組織であるCNC（Confederación Nacional Campesina、全国農民総連合）に加盟し、そしてCNCは長年この国の政治を支配してきた政権党PRI（Partido Revolucionario Institucional、制度的革命党）⁹⁴の主要な支持母体の一つを構成している。

このように改革前までのエヒードは、政治的にも経済的にも国家の庇護とコントロールのもとにある農民の組織であった。新自由主義経済の進展により、農業部門に対する国家の介入は縮小され、土地制度の改革によってエヒードの土地の私有地化への道が開かれた。このことが農民組織としてのエヒードおよびエヒード部門の農業にどのような影響を与えたのであろうか。

カリフォルニア大学サンディエゴ校の米・墨研究センター（Center for U.S.-

Mexican Studies) は、1992年から4年計画で学際的な共同研究「エヒード改革調査研究プロジェクト」(Ejido Reform Research Project)を実施し、憲法改正および農業関係の諸改革がエヒードを中心とするメキシコ農村の経済・社会・政治・環境に及ぼした影響について調査研究を行なった [Cornelius & Myhre, 1998]。またドウ・ジャンヴリ他は、改革前の1990年と改革後の1994年に行なわれた二つの調査結果をつき合わせて、この間のエヒードの変容を分析している [De Janvry, et al. 1997]。⁹³ これらの研究に依拠しつつ、改革後のエヒードの変容を整理すれば以下ようになる。

土地保有に関連して

(1) エヒードの分割耕地の売却はそれほど進んでいない。憲法改正後、すなわちエヒードの土地の私有地化が合法化されて以後、エヒダタリオの分割地の売却が急増した、あるいはエヒードそのものの解体が進んだという事例は報告されていない。エヒードの農民は、PROCEDEの手続きを踏んで分割地に対する権利の認定書を得ることに限っては積極的だが、分割地の売却やエヒードそのものの解体には反対ないし消極的である。彼らはエヒードの完全な民営化、私有地化によって市場競争の波にさらされるよりは、エヒードを温存しつつ既存の利得の保持に努めるのである。ゴールドリングはこれを、農民による改革の「選択的充用」(selective appropriation)と呼んでいる [Goldring, 1998, p. 170]。

(2) 零細規模の農場の放棄と中小規模の農場の増大がみられる。ドウ・ジャンヴリ他が依拠した二つの調査では、エヒード農民を分割耕地面積に従って5階層(天水農地換算で2ヘクタール未満、2～5ヘクタール、5～10ヘクタール、10～18ヘクタール、18ヘクタール以上)に区分している。1990年から94年にかけての階層分布の推移をみると、最小規模の層(2ヘクタール未満)が全体の28.8パーセントから22.8パーセントに減少し、その次の層(2～5ヘクタール)は逆に27.9パーセントから33.4パーセントに増えている [De Janvry, 1997, p.32, Table 4.2]。これは生存水準以下の零細農場が放棄され、小農経営が定着する方向にあることを示すものである。上位の三つの階層が占める割合はそれほど大きく変わっていない。

(3) 天然の牧草地が減って天水農地が増えている。エヒダタリオ1人当たりの天水農地面積は全階層平均で1990年の4.19ヘクタールから94年には5.13ヘクタールに増大しているが、18ヘクタール以上層についてみると9.87ヘクタールから17.85ヘクタールへとその増大が著しい [De Janvry, p.32]。その一方でエヒードに属する天然の牧草地面積の減少がみられる。それまで耕作されていなかった周縁的な土地でトウモロコシが栽培されるようになったためと考えられる。

(4) エヒードの土地の賃貸借が活発化した。自分の分割地以外の土地を耕作に利用するエヒダタリオの割合(調査対象エヒダタリオ中)は1990年の4.7%から94年には8.5%に増大し、自分の分割耕地を他人に賃貸しするエヒダタリオの割合も1.4%から4.9%へと増大した [De Janvry, p.38, Table 4.6]。エヒードの分割地の賃貸借は、それが違法であった時代から行なわれていたことであり、土地制度改革によって合法化された後に増大するのは当然である。階層別にみると大規模な分割耕地を有する農民ほど土地の賃貸借に積極的に関わっている。大規模な農民がより多くの面積の土地を賃貸するのは当然だが、同時に大規模な農民ほどより多くの土地を借り入れている [De Janvry, p.38, Table 4.7]。

(5) 私有地へのアクセスを有するエヒダタリオが増加している。エヒダタリオで同時に私有地を有する者は大規模層に多く、分割耕地18ヘクタール以上層で90年の4.1%から94年には15.4%に増大している [De Janvry, p.39, Table 4.8]。これはエヒードの土地の私有地化によって生じたものではなく、エヒード外の私有地へのアクセスの増大によるものである。

農業生産に関連して

(1) トウモロコシの栽培が増大した。経済自由化政策により、大部分の作物の生産者公定価格は撤廃されたが、トウモロコシとインゲン豆に関してのみ、しばらくの間公定価格を維持する政策がとられたため、この2作物は相対的に有利な作物となった。90年から94年にかけてトウモロコシの栽培地面積は、天水農地で19.8%、灌漑農地で65.4%増大している。天水・灌漑農地ともトウモロコシの混作の増大が著しい [De Janvry, p.62, Table 6.2]。トウモロコシの

栽培地面積（単作，混作を含む）が栽培地総面積に占める割合は，天水農地については90年の53.2%から94年の51.5%へと若干減少したが，灌漑農地については20.9%から38.3%へと大幅に増大した。天水・灌漑合わせた全農地についてみると，その割合は46.4%から49.3%へと増加している [De Janvry, pp.60~61, Table 6.1より算出]。全栽培地の半分近くでトウモロコシが栽培されていることになる。

インゲン豆の栽培は天水農地では50%増えたが，灌漑農地では12%減少している。飼料作物の栽培面積は天水農地において倍増している。一方小麦その他の食糧穀物，油糧作物の栽培面積は減少している。

(2) 小農民的な特徴をもった経済活動がエヒード部門に浸透した。これはエヒード農民が国家の庇護を失うと同時に，そのコントロールから自由になったためと考えられる。具体的には穀物の単作に代って混作が増大したこと，家族の労働力への依存が強まったこと，農業機械に代って畜力や人力への依存が強まったことがあげられる。最後の点は，公的な融資や技術援助の減少と大いに関係する。従来エヒード農民に対する融資の中核を担ってきた BANRURAL（国立農業信用銀行）の融資が激減し，新たに無担保で零細農民に融資する機関として PRONASOL（Programa Nacional de Solidaridad，国民連帯計画）が設立された。PRONASOL の融資額は僅少なものではあるが，伝統的な技術により伝統的な作物（トウモロコシに代表される）を栽培するには十分である。

(3) 小農民的な経済活動が浸透する一方で，少数ではあるがエヒード部門内部に商業的な活動を行なう農家も出現した。一つは秋・冬期に灌漑農地でトウモロコシの単作を行なう生産者である。彼らは PRONASOL ではなく民間銀行からの融資を得て，改良品種や化学肥料を使用する。第2に果物・野菜の生産者があげられる。NAFTAへの参入に伴い，比較優位を有する作物として果物と野菜が浮上した。果物・野菜の生産者はメキシコ湾側に集中している。

第3に共同利用の牧草地⁹⁹を利用した家畜の飼育の増大があげられる。エヒードの共同利用地での家畜の飼育は，比較的ゆとりのある農民にとっての商業活動であると同時に，十分な耕地をもたない零細農民にとっては副収入源として貧困緩和に役立っている。一方家畜の飼育の増大は牧草の利用増大を意味し，

過放牧による環境悪化の問題を生じている。

賃労働と労働移動

エヒード農民の経済活動において、労働市場への参入と労働力の移動（とくに米国への労働力移動）は重要な要素をなしている。エヒダタリオ（男性）のうち主たる経済活動として賃労働に従事する者は、90年に16.9%，94年に17.1%でそれほど変わらないが、賃労働の中身は農業労働が減って、商業、製造業が増えている。94年に副業として賃労働に従事するエヒダタリオは11.8%であるから、同年に男性エヒダタリオの28.9%の者が賃労働によって収入を得ていたことになる [De Janvry, p.42, Table 5.1]。地域的にみると、北部と中央部では農外収入への依存度が高く、メキシコ湾側、北部太平洋側、南部太平洋側は農業への依存度が高い。

エヒダタリオが他の土地（国内・外）へ出稼ぎに行く、労働力の移動も一般的な現象である。94年において労働者として移住した者の行き先は、58.6%が国内、32.7%が米国となっている [De Janvry, p.45, Table 5.2]。米国への移住者の出身地は中央部、北部、北部太平洋側の諸州が多いが、これまであまり多くなかった南部太平洋側の諸州にも米国への移住が広まってきている。

おわりに

本論では憲法27条の改正をはじめ、新自由主義の路線に沿った諸改革によってエヒード部門がどのような変容を受けたかをみてきた。結論としていえることは、改革推進派が当初期待した効果も表われていないし、批判派が危惧したような事態も現実には生じていないということである。推進派は、改革によってエヒードの土地が自由市場に開放されれば、そのことが農業部門に対する民間投資を誘発し、適正規模の企業的農業が生まれ、それによって農業が活性化され、生産の向上につながることを期待したが、そのような事態はいまのところ起っていない。あるいは批判派がいうように、エヒードの土地の売却、私有地化が急速に進み、組織としてのエヒード自体が崩壊し、小農民が村外へ排出されるという状況にもない。

エヒード農民はエヒードの土地を完全に私有地化することによって市場経済の荒波にさらされるよりは、組織としてのエヒードを存続させることで既得権益の維持に努める。エヒードの既得権益の一つとして見逃せないのは共同利用地の存在である。共同利用地における牧畜活動および共同利用地の耕地への転用は、零細農民にとって貧困軽減の手段として役立っている。エヒード農民で村外へ出稼ぎに行く者は多いが、こうした農民（半永久的に米国へ移住した者も含めて）にとってエヒードはいざというときに帰るべき本拠地として、最低限の生活を保障する場としての意味をもっている。

エヒード農民のうち一部の者は商業的な農業生産活動へと転換したが、多数の者は、エヒードに対する国家の支援とコントロールがなくなったことに対応して、小農民的な生産活動へと移行している。これは新自由主義の立場の改革推進派の意図には沿わないものであり、新自由主義経済改革に対するエヒード農民の側からのいわば「小農民的適応」とみなすことができよう。

注

- (1) メキシコでは TLC (Tratado de Libre Comercio) と呼ばれる。
- (2) エヒード (ejido) とは一定の範囲の土地の利用権を国から与えられた農民の地域集団で、その土地は売買・譲渡・賃貸借・抵当権設定の対象にならない、というように私有地とは異なる原理のもとにおかれる。エヒードの土地のうち耕地は通常その成員 (エヒダタリオ) の分割耕地に分けられて個別に耕作される。現実には分割耕地の違法な賃貸借や譲渡、事実上の売却がすすみ、土地制度としての建前と実態との乖離が著しくなっていた。
- (3) 大土地所有一般をスペイン語でラティフンディオと呼び、そのうちスペイン語圏ラテンアメリカで17世紀から20世紀前半にかけて栄えた (一部の地域では20世紀後半にいたるまで存在した) 前近代的な大農園をアシエンダ (hacienda) と呼ぶ。メキシコでは農地改革によってアシエンダは解体されたが、その後に登場した近代的な経営の大規模農場を、アシエンダと区別する意味でネオ・ラティフンディオ (neolatifundio) と呼ぶ。
- (4) 農地改革では私有できる農地面積に上限を設け (原則として灌漑農地100ヘクタール、天水農地200ヘクタール)、その制限範囲内の農地の私有は「小所有地」 (pequeña propiedad) の名のもとに公認された。農地改革後のメキシコにはエヒードと「小所有地」という名の私有地農場が並存することになった。

- (5) 改正前の憲法27条については、[*Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* 1988], pp.22~35, および以下の翻訳を参照した。
 [岡部広治編 1969] pp.381~390, [中川和彦 1985] pp.54~65, [大阪経済法科大学比較憲法研究会編訳 1989], pp.24~37。ただし岡部版は1966年のメキシコ Porrúa 版を, 中川版は1984年の Porrúa 版を, 大阪経済法科大学版は1917年制定当時の原典版を, それぞれ基にした翻訳である。
 1992年の改正後の27条については, [Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1992] および [石井陽一 1993] を参照した。
- (6) コムニダ・インディヘナ (comunidad indígena) 従来から土地を保有していた先住民の村落共同体で, 農地改革後に国からその権利を再確認 (reconfirmar) されたもの。エヒードの場合は, 農民の団体は国から土地の利用権のみを与えられるのに対して, コムニダの場合は団体が一定の範囲の土地を総有する。
- (7) 農民の地域集団に国から土地を与える場合に, 返還 (restitución) と譲与 (dotación) の二つの方法がある。以前土地を持っていたがそれを大土地所有に奪われた村落は, その証拠となる文書を提示することによって, その土地の返還を国に対して請求できる。このようにして返還された土地はエヒードの土地となる。それ以外の村落あるいは農民の地域集団が土地の要求をすると, その周囲の国・公有地, あるいは私有地で上限を超え収用されたものが, エヒードの土地として譲与される。
- (8) これらの数値は1999年9月, 農地法務局での筆者の聞き取りによる。
- (9) 土地制度・農業改革を推進した政府部門内部には二つの異なる立場があることが指摘される。一つは「近代主義テクノクラート」と呼ぶべきもので, 農業部門のなかで国際的に比較優位をもつ部分に資本投下して輸出能力を増大させることをもって改革の主目的とする。もう一つは「カンベシニスタ」(campesinista, 農民派) と呼ぶべきもので, エヒードは前者がいうような「死に体」ではなく, そこで生活する農民の生活水準を引き上げる単位として再建されるべきもの, と考える。この二つの立場は端的にいえば自由市場を重視するか, 社会的保護を重視するかということであり, 現実の政策はこの二つの要素の間の微妙なバランスによって特徴づけられる, という。[Cornelius & Myhre 1998, pp.4~6]
- (10) トウモロコシはメキシコでは食料穀物であるが, 米国およびカナダでは飼料穀物である。
- (11) 1929年に PRN (国民革命党) として結党, 38年に PRM (メキシコ革命党), 46年に PRI と党名は変更されたが, 1929年から2000年までメキシコの政治を支配した政権与党。2000年に大統領選挙で PAN (国民行動党) に敗れ, 政権交代した。
- (12) 1990年の調査は, メキシコ農業水資源省 (SARH) と国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会 (ECLAC) が実施したもので, 全国で255のエヒードと21のコム

ニダ・インディヘナを対象としている。1994年のものは、メキシコ農地改革省（SRA）とカリフォルニア大学バークレー校（UC-Berkeley）が実施した、その追跡調査である。

- (13) 1994年において調査対象エヒードに属する土地のうち、個々のエヒダタリオに分割された分割耕地は28.1%を占めるのに対して、共同利用地は68.3%を占める。共同利用地のうち牧草地は67.2%、森林は24.2%である。

[De Janvry, pp.154~155 より算出]

参考文献

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 85a. ed.
1988 México, Porrúa
- Cornelius, W.A. & D. Myhre eds.
1998 *The Transformation of Rural Mexico : Reforming the Ejido Sector*, La Jolla, University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies
- De Janvry, et al.
1997 *Mexico's Second Agrarian Reform : Household and Community Responses, 1990-1994*, La Jolla, University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies
- Goldring, L.
1998 "Having your Cake and Eating it too : Selective Appropriation of Ejido Reform in Michoacan" in *The Transformation of Rural Mexico*, eds., W.A. Cornelius & D. Myhre
- 石井 章
1986a 『メキシコの農業構造と農業政策』（研究双書 344）アジア経済研究所
- 石井 章
1986b 「メキシコ：テラマドリ政権の農業政策」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.3 No.3 1986年9月
- 石井陽一
1993 「メキシコ憲法二十七条の改正とその背景（研究ノート）」『法学研究』（慶応義塾大学法学研究会編）第66巻 第10号，1993年10月
- Luis Calva, J.
1991 *Probables efectos en un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, México, D.F., Fontana
- 中川和彦
1985 「メキシコ合衆国憲法」『メキシコ憲法の諸問題』

ラテン・アメリカ法研究会

大阪経済法科大学比較憲法研究会編訳

1989 『メキシコ合州国憲法 1917年』大阪経済法科大学法学研究所
岡部広治編1969 「メキシコ合衆国憲法」『メキシコ -経済と投資環境-』
アジア経済研究所

Salinas de Gortari, C.

1991 “Iniciativa de reforma al artículo 27 de la Constitución (documento)”
Comercio exterior, noviembre de 1991

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

1992 *Artículo 27 Constitucional, Ley Agraria : es tiempo de campo, es tiempo de progreso*

資料：憲法27条 新旧比較*

〔旧〕	〔新〕
<p>国家の領域内にある土地および水の所有権は、本源的に (originalmente) 国家 (la Nación) に帰属し、国家はそれらの支配権 (dominio) を私人に移転する権利を従来から有し、かつ現有しており、これが私的所有権 (propiedad privada) を構成する。</p>	<大原則は不変>
<p>収用 (expropiaciones) は公共の利益 (utilidad pública) のために、かつ補償を伴うときにのみ行なうことができる。</p>	
<p>---土地および水が不足する、または住民の必要を十分に満たす土地および水を有しない居住集落 (núcleo de población) は、近隣の私有地 (propiedad) からこれらのものを提供される権利を有するが、利用されている小規模農地 (pequeña propiedad agrícola) を常に尊重する。</p>	<削除>

* 法律文の邦訳に関しては、矢谷通朗氏 (アジア経済研究所、当時) に大変お世話になった。同氏のあまりに早すぎる死には哀惜の念を禁じえない。

第II款

教会と名のつく宗教団体は、その信条のいかんを問わず、いかなる場合であっても不動産および不動産に投下される資本を取得、所有、または管理することができない。現在、自ら、または第三者を通して所有するものは、国家の支配のもとに移される。(以下略)

第130条およびその施行細則となる法律 (ley reglamentaria) に定められた要件の下に設立される宗教団体は、施行細則の定める要件と制限のもとに、当該目的に必要な不可欠な財産を独占的に取得し、所有し、または管理する能力を有する。

第IV款

株式組織の会社 (sociedad comercial por acción) は農場を取得、所有、管理することができない。なんらかの製造業、鉱業、石油産業、または農業以外の事業目的のために設立された株式組織の会社は、当該目的のための営業施設または業務に厳密に必要であり、かつ連邦または州の政府がそれぞれの場合について定める範囲内においてのみ、土地を取得、所有または管理することができる。

株式組織の会社 (sociedad mercantil por acción) は、その目的の遂行に必要な面積に限り、農地 (terrenos rústicos) の所有者となることができる。いかなる場合もこの種の会社は、農業・牧畜・林業活動に供する土地を、本条 XV 款に定めた土地面積制限の25倍以上所有することはできない。施行細則は当該会社の所有地が、各出資者 (ソシオ) の小所有地 (pequeña propiedad) の限度を超えないよう、会社の資本金の構成および出資者の最低数を規制する。計算の目的上、各出資者が個人所有する農地はすべて、累計される。同じく、法律は、前記の会社に外国資本が参加する条件を定めるものとする。同法は、本款の各規定の施行上必要な登記と管理の方式を設定する。

第VI款

第III款、第IV款、第V款にいう諸団体、ならびに事実上または法律上共同体の状態 (estado comunal) を維持している居住集落、または (土地を) 譲与ないし返還された集落 (núcleo)、もしくは農業居住中心 (centro de población agrícola) に設置された集落を除き、

<削除>

その他のいかなる民間団体も、自ら不動産もしくはそれにそれに投下された資本を所有し、もしくは管理することはできない。ただしこれらの団体の目的に即時にかつ直接的に用いられる建造物はこの限りではない。

州、連邦区、同じく共和国全土のムニシピオ（市町村に相当する自治体）は、公役務に必要なすべての不動産を取得し、かつ保有する完全な能力を有する。（以下略）

<不変>

第VII款

事実上または法律上共同体の状態を維持している居住集落は、返還されて自己に帰属するか、または返還される土地、森林および水を、共同で享受する能力を有する。（以下略）

エヒード、コムニダの居住集落の法人格は認められ、およびその土地所有権（*propiedad sobre la tierra*）は人の定住のためにも、生産活動のためにも保護される。

法律はインディヘナ・グループの土地の一体性（*integridad*）を保護する。

法律は、エヒードおよびコムニダの共同体的生活（*vida comunitaria*）の尊重と強化を考慮して、人の定住のための土地を保護し、ならびに共同使用のための土地、森林、水の利用およびその住民の生活水準向上のために必要な助成措置について定める。

法律は、エヒダタリオおよびコムネーロが、その生産資源の利用に関して彼らに最も好都合な方式を採用する際の自発性を尊重し、コムネーロの土地に対する権利、およびエヒダタリオの分割地に対する権利の行使を定める。またエヒダタリオおよびコムネーロが仲間同士で、また国家（*Estado*）と、もしくは第三者と連合し（*asociarse*）、彼らの土地利

用を譲渡する (otorgar) ための手続きを確立する。エヒダタリオに関しては、彼らの分割地に対する権利を同じ居住集落の成員相互の間で委譲するための手続きを確立する。同様にエヒード総会がエヒダタリオに自分の分割地に対する支配権 (dominio) を与える要件と手続きを定める。分割地の譲渡 (enajenación) の際には、法律の定める優先権が尊重される。

一つの居住集落においては、エヒダタリオはエヒード総面積の5%相当以上の土地の名義人となることはできない。いかなる場合にも1人のエヒダタリオの土地に対する権原 (titularidad) は本条第XV款で示す制限に従って調整されなければならない。

総会はエヒードまたはコムニダの居住集落の最高機関であり、法律の定める組織、機能を有する。エヒード執行委員会 (comisariado ejidal), あるいはコムニダ財産・執行委員会 (comisariado de bienes comunales) は法律の定めるところに従って民主的に選出される、居住集落を代表する機関であり、総会の諸決議を執行する責任を有するものである。

土地、森林、水の居住集落への返還は、法律細則の定めるところに従って行なわれる。

第X款

(土地の「返還」を受けることができない居住集落に対し、国が当該集落に隣接する土地を収用して「譲与」することを定めた規定)

<削除>

第XI款

(本条および農地関係の施行細則を執行するための諸機関の設置を定めた規定)

<削除>

第XII款, 第XIII款

(土地の返還, 譲与の申請および審査, 決定の手続きを定めた規定)

<削除>

第XIV款

(土地の返還または譲与により影響を被った地主の権利についての規定)

<削除>

第XV款

混合委員会, 地方政府および農地関係手続きを所管するその他の関係当局は, いかなる場合であっても利用中の小規模農地または小規模牧畜地 (pequeña propiedad ganadera) を収用することができず, かつこれらに損害を与える譲与の場合, 憲法違反に基づき責任を問われるものとする。

メキシコ合州国においてラティフンデイオは禁ぜられる。

(以下, 基本的に変更なし。ただし微調整あり。)

小規模農地とは, 1個人当たり所有面積が灌漑地もしくは1級の湿潤地100ヘクタール, または他の種類の土地でそれに相当する面積を超えないものである。

土地面積の算定にあたっては灌漑地1ヘクタールは天水農地2ヘクタール, 良質の夏の牧草地4ヘクタール, 森林, 山地, または乾燥地帯における夏の牧草地8ヘクタールとして計算されるものとする。

同じく以下のものは小所有地とみなさ

れる。綿花の栽培に供される土地で灌漑を受ける場合は1人当たり150ヘクタール、バナナ、砂糖キビ、コーヒー、エネケン（サイザル麻）、ゴム、ヤシ、ブドウ、オリーブ、キナ（マラリアの特効薬の原料）、バニラ、カカオ、リュウゼツラン（蒸留酒の原料）、ノバル（食用サポテン）、果樹を栽培する場合は1人当たり300ヘクタールをそれぞれ超えないもの。

小規模牧畜地とみなされるのは、土地の牧草地供給能力に応じ、法の定めるところに基づき、大型家畜500頭またはそれに相当する数の小型家畜を保持するのに必要な面積を超えないものである。

小所有地 (pequeña propiedad) の所有者 (dueños) もしくは占有者 (poseedores) が灌漑工事、排水工事、その他のなんらかの工事を実施した結果、当該の農業もしくは牧畜のための土地の質が改良された場合、実施された改良によって本款の定める最高限度を上回るときであっても、法律の定める諸要件を満たしている限り、それは農地関係法の適用対象とはならない。

<不変>

----引き続き小所有地と認められる。

小規模牧畜地内において土地の改良が実施され、その土地が農業目的に供される場合には、その目的で利用される土地の面積は、その土地が改良前に有していた質に従って、本款の第2、第3パラグラフで言及する制限を超えることができない。

第XVII款

連邦議会および州の立法府は、それぞれの管轄において、農村所有地 (propiedad rural) の最高限度を定め、および超過分の分割を実施するための法律を、以下の基準に従い制定するものとする。(以下a) ~g)の諸基準があげられている。)

連邦議会と諸州の立法府は、それぞれの管轄において、本条第IV款と第XV款に示された限度を超える所有地の分割と譲渡の手續きに関する法律を制定するものとする。

余剩地 (excedente) の分割と譲渡は、地主に対して通知がなされた日から起算して1年以内に実施されなければならない。この期間が過ても超過分が譲渡されない場合には、公の競売に付せられるものとする。同一条件においては、施行細則の定める優先権が尊重される。(以下略)