

2007 年度

修士学位論文

農地改革における国外要因分析

ポリビアを事例に

指導教員 下川雅嗣 准教授

提出日：2008 年 3 月 6 日

上智大学グローバル・スタディーズ研究科

国際関係論専攻 博士前期課程

学籍番号 B0666006

国武 匠

目次

はじめに.....	4
第1章 農地改革とは.....	5
1 - 1 時代的変遷から見る農地改革の定義と意義.....	5
1 - 2 農地分配の方法.....	9
1 - 3 農地改革に対する障害.....	12
第2章 1953年農地改革.....	14
2 - 1 農地改革をもたらした社会運動 ポリビア革命と農民運動.....	14
2 - 2 再分配の方法とその結果.....	17
2 - 3 アメリカの援助と東部開発事業.....	21
2 - 4 まとめ.....	25
第3章 1996年農地改革.....	27
3 - 1 1953年以降の農地問題.....	28
3 - 2 農地改革に至った社会運動 先住民運動の興隆.....	28
3 - 3 新自由主義経済政策と市場主導型農地改革.....	32
3 - 4 1996年農地改革による再分配の方法とその結果.....	36
3 - 5 まとめ.....	40
第4章 ポリビアの事例を通じての国外要因分析と2006年農地改革への考察.....	42
4 - 1 農地改革と国外要因.....	42
4 - 2 社会運動とモラレス大統領の誕生.....	45
4 - 3 モラレス政権の農地改革への取り組みと2006年改正法.....	47
4 - 4 2006年農地改革に対する国外要因.....	47
おわりに.....	51
参考文献.....	53

図表一覧

図 1	ボリビア行政区分図	16
図 2	53 年農地改革における国外要因の作用	26
図 3	96 年農地改革における国外要因の作用	41
図 4	農地改革の議論の二段階と国外要因	44
表 1	地域と規模による上限の違いの一例（西部）	18
表 2	ボリビア政府の歳入に対するアメリカからの援助の割合	23
表 3	民営化された企業と年	34
表 4	ラテンアメリカ諸国の農地改革法改正比較	36

はじめに

2005年に行われたボリビア大統領選は、歴史的な結果をもたらした選挙となった。社会主義革命運動（Movimiento al Socialismo、以下 MAS）のエボモラレス候補が先住民出身者としては初めての大統領に選出され、それも史上初の決選投票なしの、第一回投票で過半数を得ての当選であった。それだけの大多数の支持を集めたエボモラレスが選挙戦で提示した政策は、天然ガスの国有化に代表されるように国家の経済活動への介入を強めるものであり、それは長年ラテンアメリカ諸国で行われてきた市場メカニズムを活用することによって効率化を図る新自由主義的な政策に反旗を翻すものであった。そして、天然ガスの国有化と同様に強調されたのが農地改革の実施である。ボリビアでは過去に1953年の農地改革法、1996年の改正案が存在しており、モラレス政権の下2006年に法案が作成され、現在実施が進められている農地改革は3度目ということになる。

先行研究によれば、土地は生産要素という経済的な財であるのと同時に、政治的権力とも密接につながっているため、保守的な政権が強制的な土地の接収、社会変革を伴うような再分配を効果的に行うことは難しいとして、農地改革の成否を国内における保守層と農民・左派の関係から論じている¹。しかしボリビアの場合、革命を含む強力な社会運動が存在したため、保守の反対を克服し過去2度にわたって農地改革が実施された。しかしながら、いずれも十分効果的な再分配はなされていない。つまり単純に保守層が弱まれば機能すると考えることは出来ないのである。そこで本稿はボリビアを事例として、農地改革の阻害要因は保守の反対以外に何があるのだろうかという問いを出発点として、保守層と左派・農民の力関係に農地改革の成否を求める議論からの脱却を試みる。そうすることで、モラレスが行おうとしている農地改革を観察・分析する上での一つの示唆を示せるのではないかと考える。ボリビアを事例とする理由は、上述のように先行研究において最大の障害とされている保守の反対という阻害要因を克服しているため、保守層の反対に隠れていたその他の阻害要因について考察するのに適していると考えられるからである。

上記の保守層の反対以外の阻害要因として、本稿では国外要因に焦点を当てる。具体的にはラテンアメリカ諸国に政治的、経済的に影響力を持ち続けているアメリカのボリビア政策と、構造調整プログラムによって途上国の経済政策に影響力を持っている世界銀行の2つのアクターをそれぞれ取り上げ、その作用を検証する。農地改革への圧力となった社

¹ 速水（2004）p. 199-201、Deininger = Binswanger（1999）, p. 263.

会運動とそれに対して影響した国外要因が政府にどう働きかけ、その結果政府がどのような農地改革政策を打ち出したのかを追っていく。そしてその政策によって行われた農地改革が目的をどの程度達成出来たのか、検証する。過去2回の農地改革でこの分析を行い、国外要因がどのように農地改革に作用しているのか、その仕組みを示したい。そして現在モラレスが行っている農地改革政策に対しては、どのような国外要因が影響を与えているのか考えてみたい。

以下、1章では多様な解釈があるように見える農地改革の共通する点を探り、定義する。そのために時代による定義・意義の変遷、分配方法の議論、そして農地改革特有の障害について論じる。そしてそれをもってボリビアでの事例を検証していく。2章では53年に行われた農地改革について、52年革命を推進力、アメリカ外交政策を国外要因として考え分析する。3章では96年に行われた農地改革法改正を第2の農地改革と捉え、先住民運動と世界銀行をそれぞれ推進力・国外要因としどのように作用したのか論じていく。最後に4章では2つの農地改革を通して国外要因が作用する構造についてまとめ、それをもとに2006年農地改革を取り巻く国外要因を挙げて考察を加える。

第1章 農地改革とは

農地改革と言ってもその意味するところは広い。1章では現在までの議論を整理し、本稿で農地改革をどのように捉えるのか示したい。そのために農地改革の定義・意義、分配方法、そして農地改革に対する障害の順にこれらをめぐる議論をまとめ、農地改革に何が求められてきたのか、また求めることが可能であるのかを探ると同時に、事例分析の際の評価基準を定める。

1 - 1 時代的変遷から見る農地改革の定義と意義

農地改革についての議論は、経済政策、社会政策、農業政策の一環として、また貧困削減、人権保障の枠組みの中で数多くなされてきた。まず時代による農地改革の定義・意義の変遷を追い、その共通項を見出したい。

農地改革は一般的に、「土地の再分配を行うこと」と考えられていることに異論はないであろう。しかし学問レベルでは論者ごとに定義付けられており、また意義も多様性を帯び

ている。本稿では農地改革の定義と意義を時代によって区切り、それぞれの時期を通して共通点として見出せる農地改革の指す意味を明確にしたい。区切る時期は 70 年代以前、80 年代以降、2000 年以降の 3 つの時期である。これは 80 年代に登場した農地改革の新たな枠組みである市場主導型農地改革を基点として、それ以前のいわば伝統的な農地改革と、それ以降の市場主導型農地改革、そしてそれへの反駁として議論される農地改革の 3 つの議論を比較し、その共通項をくり出そうとするものである²。

70 年代以前の農地改革議論：伝統的農地改革枠組み

まずひとつめの時期、70 年代以前であるが、この時期の農地改革についての文献を比較することでこの時期の認識と議論をまとめたい。1974 年に書かれたタイの『Land Reform and Politics』によると、農地改革の広義の定義は、「所有権に関する問題を中心として、農業構造の改善によって社会的、経済的發展を妨げている障害を取り除く複合的な政策」であり、狭義の定義は、「土地を所有していない農業従事者に土地を分配すること」とある³。後者が政府による所有構造の平等化を目的とするのに対し、前者は社会的、経済的發展を目的としている。そのために前者は土地の分配に加え、農地開発や農業支援までを含めて農地改革を定義するという立場である⁴。しかしこのことは狭義の農地改革が分配のみを目的とすることを意味しない。狭義の農地改革では、分配の意味にそれに伴う受益者の効用の上昇が前提とされているのである⁵。両者の違いは土地の分配それ自体で農民の発展にとって十分であるかどうかがである。また同時期の 1977 年に書かれたキングの『Land Reform』では、「土地の所有や使用に関わる政策でそれらの改善につながるものはいずれも農地改革であるが、特に所有権に関して公的な制御が加わる場合、また財、収入、生産能力の分散を伴う変化のことを指す」としている⁶。ここで特に強調されていないものの両者に共通しているのは、狭義であれ広義であれ、土地の分配は公的権力によってなされることが前提とされている点である⁷。

また、それとは違った視点を提供する文献もある。バラクロウはチリで行われた意識調

² 市場主導型農地改革の詳細については次節にて詳細し、ここではあくまで時代別の定義と意義に着目する。

³ Tai (1974), p.11.

⁴ 英語においては土地の分配に焦点を絞った場合には land reform を用い、それ以外の農業政策も含めた場合には agrarian reform を用いてその相違を示す場合もあるが、多くの場合混同されて使用されているため、本稿では両者の区別はしないこととする。

⁵ *Ibid.*

⁶ King (1977), p.5-25.

⁷ *Ibid.*, Tai, op. cit., p. 13-15.

査をもとに、一般的に認識されている農地改革の意義は非生産的な農地の活用と生産性の上昇であるとした⁸。土地所有格差が激しいラテンアメリカでこのような見方が強いのは、当然であると言えるだろう。

80年代以降：新たな枠組みの誕生

80年代以降になると市場主導型農地改革の登場により新たな農地改革の議論が始まる。市場主導型農地改革はそれまでの国家が接収し再分配するという方法では政治的なコストが高く、実質的に再分配は極めて難しいという考えから、世界銀行が提唱し始めた新たな農地改革の枠組みで、市場の分配機能を活用して土地を効率的に分配することを基本的な原理とする。そしてここから農地改革の意義に以前では用いられなかった「貧困削減」という文言が用いられるようになってくる。世界銀行のシニアエコノミストであるデイニンジャーらは、「成長と貧困削減にとってより効率的な土地の活用が不可欠」であり、「農地改革はそのための経済・社会政策の中に位置づけられるべきである」と主張している⁹。ここでは農地改革は貧困削減を目的とすることということが明確にされているのである。

2000年以降：貧困削減の手段としての農地改革

そして2000年以降になると貧困削減が農地改革の意義の最前列に押し出されてくる。2001年に国際農業開発基金（International Fund for Agricultural Development、IFAD）は「貧困削減のためには農地を貧困状態にあるコミュニティ、家族、女性に分配するように政府及び援助機関が支援をすることが求められる」とし、農地分配の目的を貧困削減であると明記した¹⁰。また、国連社会開発研究所（United Nations Research Institute for Development、UNRISD）のジミレに至っては、農地改革を「貧困者の土地へのアクセスを改善し、その所有権を保証することを目的とする農業構造の変化」と定義し、またそれは「クレジットへのアクセス等その他の農業支援をも含む」とし、貧困削減を目的とした包括的な政策として示した¹¹。ジミレは同時に市場主導型農地改革では貧困者が土地にアクセスすることは出来ないとしてその転換を主張する¹²。前者が土地の分配を政府の役割に求めていることとあわせて考えると、2000年以降は貧困削減へとつながる分配を

⁸ Barraclough (1970), p. 906.

⁹ Deininger et al (2003), p. 5-14.

¹⁰ IFAD (2001), p. 74-76.

¹¹ Ghimire (2001), p.7-10.

¹² *Ibid.*, p. 18-20.

行うのは政府か市場かという議論が中心となっていると考えられるだろう。

農地改革の意義の共通項

80年以降に貧困削減という文言が用いられるようになり、2000年以降より頻繁になったが、これは1970年代に考えられていた農地改革が貧困削減を目的としていないことを示すものではない。1970年代の農地改革の定義の議論の中でも、狭義では分配自体が受益者にとって利益であるという前提があり、広義の場合は社会的、経済的發展を目的とした。また、食糧の全体量が不足していた時代においては、生産量の増加はすなわち貧困削減であると考えられていたと言えるならば、1970年以前の農地改革の目的も貧困削減そのものであったと言ってもよい。それが80年代以降あえて貧困削減という文言が使われるようになったのは、食糧をめぐる議論の文脈で言えばアマルティアセン以降問題となっているのは全体量ではなく分配であるということが意識され、量の増加と貧困削減が別の問題であることが明らかになってきたことと¹³、ミレニアム開発目標に見られるように、「貧困削減」が国際的な目標として位置づけられるようになったことが理由として挙げられる。なぜならば、世界で1日1ドル以下で生活をしている貧困者の70%は農村部で生活していること、農業で生計を立てている農村部人口の割合はアジアで70%、アフリカとラテンアメリカで60%であること¹⁴、また必要な食料を得られない人のうち70%は農村部に住んでいるということ¹⁵から、貧困層の大部分が生活しているのが農村部であり、その大部分は農業に従事しているため、農業従事者の所得向上、生活改善は即ち貧困削減を意味するからである。

従って、2000年以降の農地改革の意義に貧困削減が第一義的に言及されるのは、このような時代的期待を土台として、70年代の広義の意味での農地改革、すなわち土地の分配とそれに伴う農業支援を含めて農地改革政策であるという立場、市場主導型農地改革は貧困削減という目的も放棄しないという立場、また市場主導型農地改革では貧困問題にアプローチできないという反対の立場という様々な立場からの議論が複合的かつ収斂的になされた結果なのである。

以上の議論をまとめると、現在までの農地改革の議論において、共通点として見出せる点は、明示的にも暗示的にも「貧困削減を目的とした土地の分配」となる。その上で議論

¹³ セン(2000)。

¹⁴ IFAD, op. cit., p. 15.

¹⁵ *Ibid.*, p.21.

となるのは、どのように農地を分配するのかと、農地の分配だけで貧困削減に対し十分効果的であるか、の二点である。この2点について1 - 2、1 - 3で詳述することとする。

1 - 2 農地分配の方法

国家主導型農地改革

前節にて特定した、農地改革の共通点である「貧困削減のための土地の分配」のうち「土地の分配」について、本節ではその手法をめぐる議論を確認しておきたい。1 - 1で述べたように、1970年代における分配方法のコンセンサスは政府介入による土地の接収と再分配であった。つまり前節で扱ったところの伝統的な農地改革とは国家主導型農地改革（State-led Agrarian Reform）と言い換えることができる。1 - 1で述べたような狭義、広義の農地改革はそれぞれ目的の範囲は異なるが、どちらであれ究極的には貧困削減のために政府が土地の所有関係に介入し、国有地または大土地所有者から接収した土地を小作人や耕作希望者に無償、もしくは低負担の金額で再分配することを目指す。この場合、政府介入が前提とされているという点で、農地改革は政治的なプロセスであることが前提とされる¹⁶。

国家主導型農地改革への批判

しかしながら、第2時世界大戦後に行われた農地改革のうち成功と見られている例は世界的に見ても極めて少なく、日本、台湾、韓国といった東アジアの数国に限定されており、他の地域では農地改革が機能していないという現実から、新たな枠組みが提唱されるようになった。それが市場主導型農地改革（Market-led Agrarian Reform）である。国家主導型農地改革がその目的としている貧困削減や生産性の向上に効果的でないばかりか、政治的・経済的なコストが高すぎて現実的ではないという批判を出発点として、国家主導型農地改革の代替案として提唱され始めたのである。

市場主導型農地改革の論者によると、国家主導型農地改革は以下のような欠点を抱えている。すなわち、運動が盛んで政治的に影響力がある地域が優先的に分配を受け最も貧しい地域では分配がなされない、生産量全体を考えると政府は生産性の高い農家を支援する傾向がある、上限設定によって有能な農家はその能力を最大限用いることができ

¹⁶ Barraclough (1999), p. 1.

ない、政治的腐敗を生む、保守層が強力な場合政府による接収に時間がかかる、といったものである¹⁷。また何よりも政権を担っているのが大地主である保守層である場合は極めて難しい。成功した東アジアの例でどれも戦後期で政治勢力のバランスが崩れた時に実施されていることがこのことを裏付けている¹⁸。

市場主導型農地改革の登場

上述のように権力の影響を受け、政府に高い行政力を要求するために機能不全に陥りやすい国家主導型農地改革の代替案として、市場の機能を用いることでそれらの問題点を克服できるとして世界銀行は市場主導型農地改革を提唱した。世界銀行が初めて市場主導型農地改革に関してまとめた出版物で著したのは2003年であるが、市場の活用というアイデアを最初に表明したのは1975年の1975 land reform policy paperの中であり、市場主導型農地改革は1970年代から構築されていた枠組みなのである¹⁹。

市場主導型農地改革の基本的な考え方は、途上国では土地所有の格差が大きく、大土地所有者の土地は非生産的な状態のままの土地が広く存在しておりこれは活用されるべきであるが、地主の協力がなければ持続的な農地改革は不可能であるという前提に立ち、土地を売る意思がある人（willing seller）と土地を買う意思がある人（willing buyer）が市場を通じて交渉をし、土地を再分配するというものである²⁰。つまり、土地市場の創出・活性化が再分配の原動力となる。そして土地市場創出のための手段として、必要のない土地を持っていれば持っているだけ納税の義務が発生する、土地への累進課税が有効であると考えられる²¹。市場で土地が売買されるようになると、大土地所有者は生産活動を行っていない非生産的な農地を遊ばせておくよりも売った方が良いと判断し売りに出す。そうすると市場を通してその土地を手に入れるのは採算がとれると考えて自分で出資する生産力のある人なので、困窮化のリスクは減る。このようにして土地が分配されるので、非生産的な農地の活用が図れるのと同時に細分化によって更に貧しくなるような分配を避けることができる、という理論である²²。

土地の市場化の効果はそれだけでなく、土地を売買可能な財とすることで貧困層によ

¹⁷ Borras (2002), p. 34-36.

¹⁸ 速水 前掲書、p. 200。

¹⁹ Deininger=Binswanger op. cit., p. 248.

²⁰ Borras op. cit., p. 38-39.

²¹ Carter=Mesbah (1993), p. 1085- 1088.

²² Deininger (2003), p. 148.

るクレジットへのアクセスが出来るようになる、としている。多くの途上国では土地の売買は禁止されているか、倫理的に規制が働いている。そのため土地を担保にしてクレジットへアクセスすることも不可能である。市場主導型農地改革では土地を財として取り扱えるように変えることで、農民のクレジットへのアクセスの改善も図ることができ、これは農民による土地の購入、農地の拡大を助けることとなる²³。また財政が豊かでない途上国政府からすると、土地を接収するための費用が必要なくなり、実行しやすいという利点もある²⁴。

市場主導型農地改革への批判

市場主導型農地改革という枠組みが現れてからは、国家主導型と市場主導型の分配方法をめぐって議論がなされている。上述のように市場主導型農地改革は世界銀行が国家主導型農地改革は機能不全であるという判断から提唱し、積極的に推進した。しかし土地を生産要素としてのみ扱うという前提に対して、土地の社会的な機能・役割を無視しているという批判がされている。学問レベルではラヒフらが実証データを用いて市場主導型農地改革で土地の分配は起こらないことを示すことで土地を財としてだけ捉えるという前提の非現実性を批判し²⁵、運動レベルでは様々な農民組織が国家主導型農地改革の実施を求めている。その中心的な組織が土地なし農民や小零細農民の国際ネットワークであるラビアカンペシナ（La Via Campesina、農民の道）であり、彼らは市場主導型農地改革では貧しい農民に土地が再分配されることはないとし、経済、社会、文化的権利に関する国際規約の11条に規定されている食料への権利を根拠に、この規約を締結している国家は「農民が生産に関係する資源、特に土地へのアクセスを得るように働きかける義務を負う」と主張して国家主導型農地改革の実施を要求している²⁶。それでも世界銀行は成長、貧困削減のための土地政策に関して、市場創出を主要な手段とするという基本的な姿勢は崩していない²⁷。このように、土地の分配方法をめぐる議論は現在では国際的なテーマとなっているのである。

²³ Borras, op. cit., p. 35.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Lahiff et al. (2007), p. 1423-1426.

²⁶ FIAN= La Via Campesina, p. 11.

²⁷ Deininger op. cit., p. 79-97.

1 - 3 農地改革に対する障害

本節では土地の分配方法の違いを踏まえた上で、「貧困削減のための農地分配」を行う際の障害となる諸要因について論じていく。

農地改革への障害で第一に挙げられるのが、繰り返しになるが、土地は経済的な財であるだけでなく社会的、権力的な財でもあるということである。また所有権は現代の経済、社会システムにとって基盤となる制度である。そのため土地の分配は農業経済構造の領域に限定されず、農村の社会構造にも変革を加えることを避け得ない²⁸。前節で論じたように、ここから発生する障害は第一に、大土地所有者と権力層は同一である場合が多いため行政側が自分たちの首を絞めるような土地分配政策を推し進めるインセンティブがないということである。第二には経済的合理性からの土地の分配は起こりづらいということである。例えばある生産財に課税される場合、税金として納めなければならない額をその財が生産できなければ、それを所有しているよりも売るなり譲渡するなりして手放した方が、手にする利潤が増えるために（または損失が減るために）経済的には合理的であると考えられる。しかし土地の場合は権力の象徴であったり、また土地は人に譲るものではないという文化的要素があったりするために、たとえ上記のような状況であっても、合理性から土地を手放すことは現実的には起こりづらい。第一の障害は国家主導型農地改革に該当し、第二の障害は市場主導型農地改革に該当する、「土地の分配」に対する障害である。

次に「貧困削減」に対して障害となる要因は、分配に伴う生産性の変化である。分配を行うことが直接受益者の生産性を上昇させる場合、農地改革政策としてはそれで十分である。しかし分配によってのみでは生産性が上昇しない場合、分配は貧困削減効果を持たないということになる。では分配は生産性を上昇させるのであろうか。上昇要因としては小作料の支払がなくなることによる生産意欲の向上が考えられる²⁹。また、分配と成長が同時に達成出来るかは議論となる点であるが、レイは人間の栄養に対する労働量の変化に着目し、小作農が自作農になることでそれまで小作料として収めていた分の作物を自分で消費し栄養を多く摂取するようになると、生み出される労働量自体が増加されるので、土地の分配は一人当たり産出量の増加につながり、農地改革は分配と成長の両方を達成するこ

²⁸ 速水 前掲書、p. 200。

²⁹ スティグリッツ（2002, p.124-128）は小作料として農産品の五割を地主に収めることは50%の税負担をしていることと同意であり、それを取り除くことは生産意欲を向上させると考えられるとした。

との出来る政策であると理論的に示した³⁰。

また実証面ではピンスワンガーらが実証データを用いて大規模農場と小規模農場の生産性を比較し、サトウキビ、バナナ、パームやし、紅茶といった特定の作物は加工と出荷の段階で規模の経済が働き、プランテーションで生産した方が生産性が高いが、農業では一般的に規模の経済は働かず、小規模農場の方が生産性が高いことを示した³¹。このことは農地の分配が生産性の向上を伴うということを示すのと同時に、プランテーション作物の場合は生産性が低下する可能性があり、作物によって土地の再分配を政策として行う難しさは変わってくるということも示唆している。

貧困削減のためにもうひとつ着目しなければならないのは、地主小作関係の生産活動以外に関わる面である。前述のように土地所有構造は農村社会構造を構成しており、地主は農地だけではなくその他の社会的機能を小作農に対して負っている。それらが地主・小作関係の解体に伴って失われてしまう場合、農地の分配は元小作農に対して不利に働く可能性がある。例えば市場やクレジットへのアクセスの確保である。農作物を市場へ出していたのが地主だった場合、自作農になったとしても市場へのアクセスが失われてしまう。また、農業投入財を地主から購入していたならば、事前に地主に借金をして購入していた元小作農は地主小作関係の解体によりクレジットへのアクセスがなくなれば農業を継続することも困難になる。このように地主が小作に対して果たしていた機能の喪失を考慮すれば、農地を分配するだけで貧困削減に繋がると考えることは難しい。地主が果たしていた社会的役割を代わりに誰かが果たさねばならないのである。そうなると、分配後に国家が農業支援を行うことは、貧困削減という農地改革の目的達成のためには必要条件であると言ってよいであろう³²。

以上、農地改革への障害を述べてきたが、1 - 1で論じたように農地改革の意義を貧困削減であると考えれば、土地の分配だけでは不十分である、というのがこの章全体の結論である。「農業は単なる職業や所得源ではなく、それが生き方」³³なのであり、地主小作関係という一種の社会構造を変革する場合に、そこから波及する影響が上述のように出るため、それら全体に対応するような政策が必要となるのである。そこで、本稿では農地

³⁰ Ray (1999), p. 489-499.

³¹ Binswanger (1995), p. 2694- 2706.

³² Deininger op. cit., p. 150-153. しかしこの役割を果たしうるのは必ずしも国家だけではない。下川 (2006) は国家による支援がなくても、コミュニティが主体となってマーケットアクセスを確立出来ることを示した。

³³ トダロ = スミス (2004) p. 519.

改革を「土地の分配を中心とする貧困削減を目的とした総合的な農業・農村政策」であると定義し、分配以外の農業支援も農地改革政策の中に包含する形で扱うものとする。本章での議論を踏まえた上で、次章以降はボリビアの農地改革について検証を進めていく。

第2章 1953年農地改革

2章では1953年の農地改革について、農地改革実施の要因として1952年革命に着目し、経緯を概観する。革命がどのように農地改革につながったのかを論じた後、その再分配方法と結果の分析を試みる。そして53年農地改革に作用した国外要因としてアメリカの対ボリビア政策を取り上げ、農地改革に与えた影響とその経路について論じる。

2-1 農地改革をもたらした社会運動 ボリビア革命と農民運動

1952年、ラパスでスズ鉱山労働者と左派政治団体が当時の寡頭支配政権に対し蜂起し、三日間の市街戦の末これを制し、MNR (Movimiento Nacional Revolucionario、国民革命運動)による革命政権が誕生した。MNR政権はラテンアメリカにおいてはメキシコに次ぐ2つ目の革命政権であり、鉱山の国有化に代表される国家経済政策によってボリビアの発展を目指した。しかし当時ボリビアの経済はスズという1次産品輸出に頼る典型的なモノカルチャー経済であり、国際価格に左右され不安定であった。政府はインフレ等の経済問題に対し有効な経済政策を打ち出せず、革命時に自ら解体していた軍を再組織し、そしてその軍にクーデターにより政権を奪われ、期待されたようなボリビアの発展を図ることができなかった。そのため「未完の革命」と言及される³⁴。本節ではこのボリビア革命の概説と、革命政権が農地改革を実施するに至るまでを論じていく。

革命の経緯

ボリビア革命の遠因はチャコ戦争と呼ばれるパラグアイとの領土紛争へと遡ることが出来る。当時のボリビアは国土の隅々まで統治が及んでいなかったため国家の領域がはっきりしておらず、またその国土の多様性により政府の領土保全能力は欠落していた。それまでの幾度かの対外戦争の度にボリビアは領土を失っていたが、パラグアイとの国境地域で

³⁴ Malloy (1970)

あるチャコ地方における石油の発見により勃発したこの領土紛争にも敗れボリビアはまたも国土を失った。敗戦のため、動員された先住民を含む国民への補償が十分になされず、またスズの国際価格の下落による経済の停滞を受け、当時のスズ財閥や地主層による寡頭支配体制への不満は高まっていた³⁵。そんな中支持を集めていったのが後に大統領となるパスエステンソロが率いる知識人による左翼の政治団体、MNR であった。スズ鉱山労働者を中心とする支持によって、1951 年の大統領選でエステンソロは当選するが、当時の保守政権はその移譲を拒み軍に政権を引き渡した上 MNR を非合法化し、エステンソロはアルゼンチンへと亡命を余儀なくされた。政権に不満を持つ労働者は MNR と結託し、ラパスにて暴動を起こし、市街戦を経てこれを打倒し MNR が政権を奪取した。その後軍は解体され、エステンソロが帰国し、大統領に就任した。

革命政権の課題

このようにして南アメリカで初めての社会主義革命がボリビアで起こったわけだが、革命政権は眼前に山積みされていた数々の課題に取り組まなければいけなかった。その一つが国民形成、国家建設であった。近隣国との幾度かの領土紛争での敗北により、独立時からすると国土の大部分を失っていたボリビアにとって、国民形成、国家建設が急務であると MNR は考えていた³⁶。ボリビアはラテンアメリカの中でも先住民比率が多い国であり³⁷、先住民族も単一ではない。また国土は、6000 メートルを超える山がひしめき、3500 メートルを超える高原地帯を擁する西部（ラパス、オルコ、ポトシ、パンド）と、熱帯気候の低地である東部（サンタクルス、ベニ、タリハ）そしてその中間地帯である溪谷部（コチャバンバ、チュキサカ）の3つの大きく異なった地域に大別される。首都機能は高原地帯に位置するラパスが果たしていたが、その統治機能は全土に行き届いておらず、特に農村部には及んでいなかった。国土も国民も未形成の状態であったのである。

そのため MNR はまず、理念として「ひとつのボリビア」を掲げ³⁸、憲法改正により人種による区別と、それに伴う先住民に対する差別的な法律を撤廃した。この時に法律上は人種による差別がなくなり、平等な権利が全国民に備わることになった。それにより農村部に住んでいて農業に従事していた「先住民」は「農民」へと変わる事となった。更に

³⁵ チャコ戦争以前にもボリビアはチリやブラジルとも領土紛争を抱え、いずれも敗れ国土を失っている。

³⁶ Benton (1999), p. 45-49.

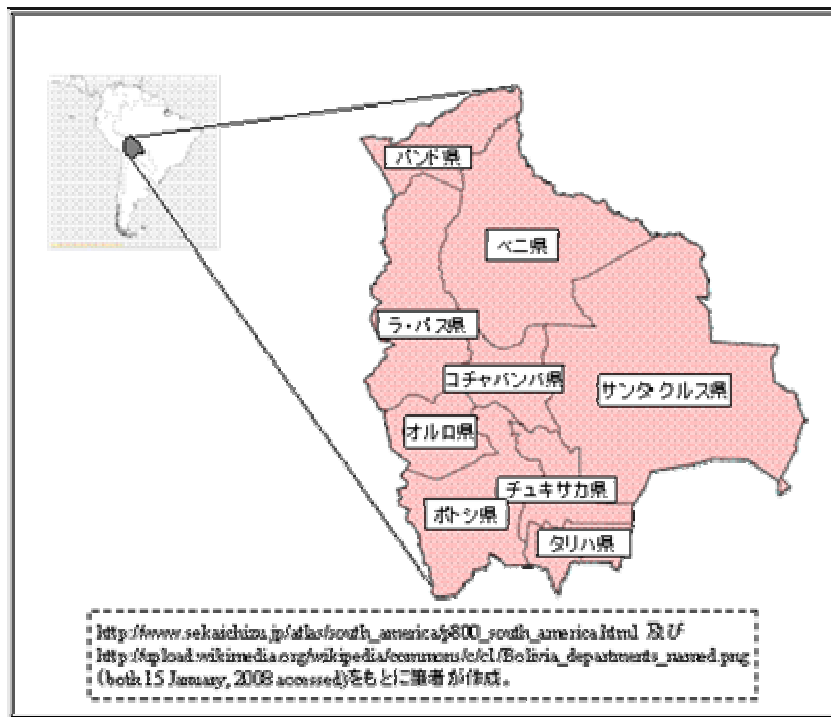
³⁷ 2001 年に行われた国勢調査によると、自身を先住民であるとする国民の割合は 62%であった。

³⁸ Albo (1994), p. 56.

MNR 革命政権は普通選挙を実現し、国民の政治参加を促した。

次に経済政策においては、唯一の産業であったが、国際価格に左右されやすく不安定でもあったスズ産業の建て直しが図られた。その安定化のため、また政権の支持基盤であったスズ鉱山労働者の雇用を保障するため、政府は鉱山を国有化した。また政権誕生前後に発見されたその他の豊富な天然資源についても国有化を進めた³⁹。

図 1 ポリビア行政区分図



農民運動から農地改革の実施へ

では革命政権の下で 53 年の農地改革はどのように実現されたのか。MNR は農地改革を当初政策として提示していなかった。MNR が農地改革に着手する動機となったのは、革命後に各地で起こった農民による暴動を伴った農地改革要求運動であった。革命により地域の治安部隊が退去すると、暴力的に土地を獲得する運動が西部高地と渓谷部のコチャバンバを中心に起こり、農村部の治安は著しく低下した⁴⁰。農民は直接革命運動に参加したわけではないが、都市部での政権の不満が革命運動として表出したのと同様に、農村部での現状への不満は暴力的な農民運動として現れたのである。政権奪取時に既に MNR は農地改革を実施する準備をしていたが、農民の組織化を先に行う必要があると考えていたた

³⁹ 遅野井 (2004) p. 201-204。

⁴⁰ Huizer (2001) p. 176-177.

め、立法は遅れていた⁴¹。それを農民運動が後押ししたという経緯から判断すれば、1953年農地改革は、社会構造変革を求めて革命に刺激されて起きた農村部での暴動及び土地の奪取に圧力をかけられた革命政権が、農村部の安定を狙い政治的な判断として実施されることとなったと理解できるであろう⁴²。言い換えれば、革命によって政権を担当した左派政党が主導して行われたのではなく、実際に農地改革を実現へ動かしたのは農民運動であり、農村部で暴動を起こしていた農民からの圧力によって左翼政府が動かされ農地改革は始められたということになり、このことは農地改革の推進力となったのは当事者である農民だったことを意味する。また実施面でも再分配を進めていくためには農民の組織が必要であると考えた MNR は農民の組織化を積極的に進め、農民組織 (sindicato) をパートナーとした。これにより政府との交渉や援助のやり取りを農民組織が担い、また地主との土地の分配交渉も行って農地改革を機能させるのに役立った⁴³。つまり 53 年農地改革はその開始から再分配まで、農民主体で実施されていったのである。

以上のようにボリビア革命が直接農地改革をもたらしたわけではなく、革命の裏に存在していた農民運動が政権に農地改革を行う圧力をかけたことが、53 年農地改革実現の直接の要因であり、農民の組織化によって農民自体が実施者となった。次節では 1953 年農地改革の再分配方法とその結果を詳述する。

2 - 2 再分配の方法とその結果

農地改革以前の土地所有状況

1953 年の農地改革法は 2 - 1 で述べた通り、政権が準備を整えようとしていた時期に対症療法として開始されたため、急ごしらえの法律であった。早急に農民運動に応えなければならぬ状況下におかれ、法案は農地改革実施の宣言から 3 ヶ月という短い期間で作成された⁴⁴。

改革前の土地所有の状況は、1953 年の国勢調査から何うことができる。当時のボリビアは土地所有格差が激しいと言われるラテンアメリカの中でも特に格差の激しい国であった。500 ヘクタール以上の土地を持つ、全農家の 8%の農家が全農地の 95%を保有していた。

⁴¹ Alexander, op. cit., p. 94.

⁴² Lagos (1994), p.51.

⁴³ Alexander, op. cit., p. 95.

⁴⁴ Benton, op. cit., p. 45-50.

10分の1の農地が8家族の土地所有者のものであり、5ヘクタール以下の土地しか持たない61%の小規模農家が所有する土地は全耕作可能農地のうち8%でしかなかった。農地は特に高原地域とコチャバンバに集中しており、それらの地域では大土地所有者は都市部に暮らす不在地主として土地を所有していた。それに対し東部では大土地所有者の半数は自分の土地で生活をしていた⁴⁵。

53年農地改革法 - 差別的上限制度と目的

1953年農地改革は、前述したような地理的な多様性と農地形態の多様性を反映し、地域・形態差別的な土地所有制限を特徴とし、地域と経営形態によって所有面積の上限が大きく異なった。小規模農業の場合は地域によって3ヘクタールから80ヘクタール、中規模農業の場合は24ヘクタールから600ヘクタール、企業的農業の場合は80ヘクタールから東部での牧畜に認められた50,000ヘクタールまでという風に上限設定に幅を持つ法律であった(表1)。

表1 地域と規模による上限の違いの一例(西部)

小規模農業	上限	中規模農業	上限	企業的農業	上限
北部・チチカカ湖沿岸	10	北部・チチカカ湖周辺	80	チチカカ湖周辺	400
北部・チチカカ湖周辺	10	北部・非チチカカ湖周辺	150	アンデス・高地地域	800
中央部・ポボ湖周辺	15	中央部	250		
南部	35	南部及び半砂漠地域	350		

(上限の単位はヘクタール)

出所：Benton (1999) より筆者作成

この理由のひとつは前述のように大きく異なる3つの地域を抱えるボリビアにおいては均一的な土地配分は逆に不平等になるという考えに基づいてのことであった。また、1章で論じたように土地の細分化による生産性低下が懸念され、東部低地地方に多かった大規模農園は合法的に存続が可能とされた。この合法的大土地所有者の出現は、農地改革の目的が貧困削減と食糧生産増加というふたつに分かれていたことに起因する。農地改革法では農地改革の目的が6つ表されている。このうち最初の3つ(土地を所有しない農民への土地の再分配、過去に略奪されたインディオ共同体所有地の返還、大農場に拘束されてい

⁴⁵ King, op. cit., p. 116-117.

た農奴的農民の解放)と後の3つ(農業生産性の向上と農牧産品の流通促進、国内の天然資源の保護、アンデス高地住民の東部低地移住の促進)で目的が分かれているのである⁴⁶。前者が農奴として搾取されてきた先住民の解放と農村の社会構造の変革を目的としているのに対し、後者は生産性向上と東部開発を目的としている。生産性向上が農地改革の目的の一つであったために生産性が高い場合は国民にとって有益な機能を果たしていると思われ、大規模な私的農業財産が認められ、保証されるとされた。これに従って、6つの土地・農地形態分類が規定された⁴⁷。以下がその6つの分類である。

1. 耕作地ではなく居住地としての土地。
2. 家族経営による自給農業が行われている農地。
3. 資本化された農業企業の特徴を持たず、その生産の多くは市場に出され、賃金労働者と技術設備を擁する中規模農地。
4. 先住民のコミュニティの土地と認められコミュニティ全体のために耕作される農地。
5. 元ラティフンディオの農地の権利を得た農民が協同で耕作していく場合の、協同組合が土地を所有する共同財産としての農地。
6. 大規模な資本投入、賃金労働者と現代的技術的な方法に特徴付けられる企業農場の農地。

このように大規模農園は、生産性向上を根拠として解体されることなく、後で見られるようにむしろ奨励されていったのである。

農地改革の結果

では農地改革の結果を分配と貧困削減の二つの観点から評価したい。1953年農地改革の分配のデータは論者によって幅があるものの、公式に政府が発表している数字では約550,000家族に2000万ヘクタールの土地が分配されたとなっている⁴⁸。これほどの規模で農地の接收と再分配が行われた国は南アメリカには存在しない。これはボリビアの農地改革の進み方が、接收から再分配という方法と同時に、むしろより強力に、実質的土地の獲得、その後その認定という経緯での再分配が存在したことが大きい。これだけの分配が進んだ

⁴⁶ 国本(1989) p. 26.

⁴⁷ Benton, op. cit., p.53.

⁴⁸ Muñoz= Lavadenz (1997), p. 31.

ことは、分配に対する評価としては成功であると言ってよいであろう。

次に貧困削減の観点から 53 年農地改革を評価してみたい。キングはラテンアメリカ諸国（メキシコ、ボリビア、キューバ、ベネズエラ、チリ、ペルー、コロンビア）の農地改革の比較研究を行っているが、そこではラテンアメリカで行われた農地改革の中で貧困削減にわずかであっても効果があったように評価できるのは、キューバとボリビアだけであった⁴⁹。コチャバンバにて行われた実地調査では、作物の多様化に伴い農業生産額は 10 倍になり、市場への流通も活性化した⁵⁰。また、チチカカ湖周辺での調査は農地改革後 10 年の間で生産量は増加し、また農奴制度からの解放によって都市部への出稼ぎ労働が可能になり、暮らし向きが改善されたことを示した⁵¹。カーターは地主がいなくなって流通システムが機能しなくなったことで一時的に都市への供給が減少したが、その後に自立農が流通経路を回復すると以前よりも都市への供給は増えたと評している⁵²。また、半封建状態だった農奴を解放したこと、農地改革を実質的に進めるために政府が組織化した農民組合は、政府の政策を浸透させるのと同時に農民の政治参加も促し、要求を政府に届けられるようになったことは農民の生活状況改善に有効に働いた。短期的には 53 年農地改革は貧困削減効果を持ったと評価出来るのである。

しかしながら中長期的な貧困削減についての評価は異なってくる。細分化された農地は農業の機械化に適応出来ずに生産性は上昇しなかった、相続により土地の細分化が進行し立ち行かない農家が生まれた、という評価である⁵³。これは分配が成長につながらなかったという評価だと解釈出来る。短期的に見れば、以前と同様に生産出来るとするならば、収穫物の一部を小作料として収める必要がなくなるために農民の所得が向上するのは当然である。そのため農地改革直後は農地の分配による所得の向上が農民の生活を改善したことが否定されることはない。しかし中長期的に見て 53 年農地改革が期待されたような貧困削減には寄与することはできなかったのは、以下のような理由によると考える。

上述のように、農地を分配されることで農民の収穫物における取り分は増加する。しかしそれと同時に、それまで地主との関係によって得られていた諸々の効用（農工具へのアクセス、クレジットへのアクセス、投入財へのアクセス、不作の際のリスク負担等のセーフティネットの役割）が失われる。少なくとも、分配後の一定の時期は地主に代わって農業支援を

⁴⁹ King, op. cit. p. 115-146.

⁵⁰ King, op. cit., 120-122.

⁵¹ Burke, p. 317.

⁵² Carter, p. 263.

⁵³ *Ibid.*, p. 251.

誰かが担わなければ、自然状況の制約を免れ得ない農業従事者は、中長期的にみるとリスクが増大し、結果農地の分配は自作農の貧困削減効果を生まず、むしろ困窮するという状況を生む可能性もあるのである⁵⁴。それが、「零細化した農地と資本および近代農業技術を持たない多数の貧農が誕生した⁵⁵」という評価の理由であろう。従って 53 年農地改革は短期的に見れば貧困削減効果があったが、中長期的に見れば期待されたほどではなく、結果として多少の改善があったとしても多くの農民が貧困状態から抜け出せるほどの貧困削減効果を持ち得なかった原因は、地主に代わる分配後の支援が不十分であったことに求めることができる。53 年農地改革では分配後の自作農への支援はほとんど行われることはなかったのである。次節において、なぜ改革後の自作農支援がなされなかったのか、その原因を検証していく。

2 - 3 アメリカの援助と東部開発事業

前節では、53 年農地改革の分配と貧困削減について論じ、分配はなされたものの貧困削減効果を十分に持たなかったのは、分配以外の農業支援が不足していたことが原因である、と論じた。本節ではなぜ分配以外の農業支援がなされなかったのか、国外要因の働きに着目してその理由を検証していく。

東部に偏った開発政策

2 - 2 で論じたように 1953 年農地改革の目的は 6 つあったが、それらを地域別にまとめなおすと以下の 4 つようになる⁵⁶。高地平原と渓谷地域での大規模な土地配分、高地平原の人口過密と東部の労働力不足を解消するための東部入植事業、東部でのインフラの整備とそれによる国土保全、農業の技術開発に関する国家支援。後述するように農業技術支援がほとんど東部でしかなされなかったことを勘案すると、農地改革政策目標の 4 つのうち 3 つまでが東部開発に重点をおいた政策目標であったことがわかる。そうすると、なぜ農業支援がなされなかったのかという問いに対する答えは、なぜ東部の開発政策が農地改革政策の中心となったのか、という問いに答えることで得られる。よって以下では、東部に焦点を当て、土地再分配と同時に行われた開発事業、農業近代化事業の経緯と、それに影響を与えたアメ

⁵⁴ 実際に清水（2002、p. 50）は干ばつや洪水といった自然災害を困窮化の要因に挙げている。

⁵⁵ 国本 前掲書、p. 26。

⁵⁶ 国際協力機構（2004）、p.191。

リカの対ボリビア援助政策の関係を明らかにしていく。

アメリカの対ボリビア援助政策

2 - 1で述べたように、1920年代のスタンダード石油社による石油発見によりパラグアイと国境を接していたチャコ地方の石油をめぐるチャコ戦争が勃発し、それに敗れたボリビアは国土の一部を失うこととなる。それでもチャコ地方の油田の死守に成功し、戦争後の1937年にスタンダード石油を国有化した。ラテンアメリカにおける初めての外資からの資源国有化であった。このようにボリビアの東部開発は外資による資源の発見、それを巡る戦争、国有化という流れの中で必要性が認識されるようになったわけだが、そうした中で大きな影響を与えたのがアメリカによるボリビアへの開発援助であった。

アメリカによるボリビアへの援助は主に二つの理由によって行われてきた。一つ目は第二次大戦における連合国と枢軸国の勢力争いの中で、連合国側の勢力との協力関係を強化するという理由である。事実、アメリカはボリビアへの援助を第2次世界大戦開始直後に強化している⁵⁷。連合国陣営の確保と、資源供給の確保のために、ボリビアへ戦略的に援助を開始したのである。1941 - 42年には国務省のポーハンを代表とするボリビア経済開発視察団が、石油生産の増大とパイプライン、製油設備の建設、輸入代替と輸出を目指す農産品の増産、国内道路の整備とその最初の道路としてコチャバンバ・サンタクルス間のアスファルト道路の建設、鉱産物の増産、の4つの援助政策を提言したが、その全ての政策の対象地は東部であった。これらの政策を実現するために、ボリビア政府と米国輸出入銀行の拠出でボリビア開発公団が1942年に設けられた⁵⁸。

その後はアメリカに対して中立的な政権が続き、アメリカの開発援助は進展しなかったが、MNR革命政権はアメリカの開発提案を採用しアメリカもそれを支援した。当時アメリカは他の多くの革命政権に対し対立的な外交を行っていたが、MNRに対してだけは革命政権であるにも拘らず政権を支持し続けた。それはアメリカがMNR政権を共産主義政権だと考えておらず、MNRを支持することでボリビアの共産主義勢力を抑制できると考えていたためである。つまり反共政策の一環としてのMNR支援が、アメリカがボリビアを支援していた二つ目の理由であった⁵⁹。そしてMNR革命政権は1955年に前述のボリビア経

⁵⁷ Blasier (1971), p. 58.

⁵⁸ 国本 (1985) p. 26. この公団によって1943年にコチャバンバ・サンタクルス間の幹線道路建設が始まり、5000万ドルの資金が投入され53年に建設された。この幹線道路によって従来トラックで6日かかった両市の輸送期間は、20時間にまで短縮され、東西の距離を縮め、東部の経済活動を活性化させた。

⁵⁹ Blasier, op. cit., p. 73.

済開発視察団の政策提言に基づいた東部開発計画を発表し、その後もアメリカの多額の援助を受入れていく⁶⁰。(表2)

表2 ポリビア政府の歳入に対するアメリカからの援助の割合

年	歳入(単位:ポリビアーノ)		援助の占める割合
	総歳入	援助額	
1957	267.0	85.5	32.0
1958	297.9	77.6	26.0
1959	342.8	100.5	29.3
1960	341.9	78.3	22.9
1961	413.4	105.5	25.5
1962	459.2	82.8	18.0
1963	439.4	65	14.8
1964	554.4	42.8	7.7

出所: Wilkie (1969)

このように、農地改革後に見る東部の急速な発展は、アメリカによって第二次大戦中に開始された資源戦略と、それに引き続いて行われた反共戦略が革命政権の直面していた国民統合、国家建設という目的と合致したために可能となった。アメリカの対ポリビア援助は、MNR 革命政権時の12年間で3億8千万ドルの資金が投入され、これは平均して国家予算歳入の25%を占め、援助は資金以外にも農業指導、公衆衛生指導にもわたった⁶¹。MNR 革命政権はアメリカの援助がなくては機能しない状態にあったのである。

アメリカの援助と東部開発

ではアメリカの援助はなぜ東部開発に向かい、どのように進展したのだろうか。そこには大きく二つの要因を見出すことができる。

アメリカの援助が東部に集中したひとつめの理由は、東部で天然資源の開発を行っていたアメリカ企業に関連するものである。前述の通り、スタンダード石油社はポリビア政府

⁶⁰ 国本(1989)、p.26。

⁶¹ 同上、p.36。

によって国有化されたが、その際にボリビア政府は補償金を支払っている⁶²。また、MNR 革命政権が鉱山を国有化する際に接收したアメリカ企業に対してもアメリカ政府は株主への補償を要求し、ボリビア政府はこれに応じている⁶³。そしてアメリカは第二次大戦後、新石油法制定に協力することで東部への外国民間資本による石油開発を促進し、実際に 60 年代には東部で石油ブームが始まった⁶⁴。前出のポーハン率いる視察団が援助計画を提案したのがスタンダード石油社の補償金支払が決まった直後であったことを考えると、アメリカによる援助は国有化への補償と新たな進出経路の確約に対する引き換えであった色合いが強く伺われる。換言するならば、アメリカにとっての援助政策はそもそも東部にのみ関心を持って行われていったのである。

支援が東部に集中することになったもうひとつの理由は、農業の形式である。アメリカが行っていた近代農業は改良種子・化学肥料・農薬を用いて大規模に単一作物を栽培する形式であったため、地形が変化に富み再分配が進んだ西部ではなく、熱帯気候で農業に適していて、既に大規模農場が存在しており、また新たに大規模農場を作る土地の余裕があった東部に適応しやすかった。新品種の導入や農業技術のための農業学校や農業試験場、機械センターがアメリカの援助によって建設されたのもやはり東部であった⁶⁵。それを受け、東部の農業が改良された種子、科学肥料、農薬を用いる企業的農業のための援助を受け続けた。東部ではこのような農業支援のおかげで一年で資本投資のための借金を完済できるほどであったために、クレジットへのアクセスも容易であった⁶⁶。このようにしてクレジットサポート、機械化・近代化支援は東部に集中していった⁶⁷。

このようにアメリカの援助は東部に向けたわけだが、農業支援に関しては国内的な事情も考慮すべきである。農業支援、農業の近代化の面では、輸出のほとんどをスズ等の鉱物資源に頼り、獲得した外貨の 4 分の 1 を食糧輸入に充てていたボリビア経済にとって食糧の生産量増大は重要な課題であった。そのために MNR 革命政権及びその後続いた軍党政権も、生産性を上げるために近代農業を支援する政策をとったのである⁶⁸。1964 年以後軍政期に入るが、特に 1971 年に発足したバンセル政権期になると、バンセル本人がサン

⁶² Blasier, op. cit., p. 64

⁶³ Ingram (1974), p. 131- 133. 鉱山も油田と同じく、サンタクルスやタリ八等の東部低地に存在している。

⁶⁴ 国本 (1985) p. 28. この法律には天然資源を持っている県に直接歳入が入るように定められており、これを使って東部の県ではインフラ整備や産業支援を行うことが出来た。

⁶⁵ 上原 (1981) p. 67-68.

⁶⁶ Carter, op. cit., p. 254-259.

⁶⁷ Lagos, op. cit., p. 64-68

⁶⁸ Brraclough op. cit, p. 15.

タクルス出身ということもありサンタクルスに流れる開発支援が急増した。1970年から1975年までで東部低地は農業クレジットの89%、地方開発基金予算の73%の支援を受けた。それに対して高地では農業クレジットの5%、地方開発基金予算の15%のみを受け取るという状態であった⁶⁹。また、上述のように食糧自給化を目指していた政府は米の流通委員会を作り米の現金化を容易にし、また価格支持によって米の価格は高く設定されていたため、開発開始当初、東部では主に米が国内市場向けに作られていた⁷⁰。しかし生産量の増加に加え高い国内価格が輸入米を惹きつけ、63年についに供給過多による米価格の急落が起こる⁷¹。その頃から東部ではアメリカの技術支援により綿花、砂糖、大豆、コーヒーの輸出を目的とした生産が始まっており、そこから東部の農業は輸出を目的とした農業として成長していくのである。このようにして53年農地改革は東部における農業の近代化を促進し、自給目的から輸出目的の農業への変化をもたらしたのである。

こうして見てみると、ボリビアの53年農地改革では農業支援が行われなかったのではない。むしろ積極的な農業支援政策が取られていたのである。しかしアメリカによる天然資源政策と、ボリビア政府による食料増産政策が合致したために、農業支援は分配後の自作農の発展のためには用いられず、企業的農業に向けられ、完全に土地の再分配と農業支援が分離される形で進められていったのである。

しかし、農業の近代化は必ずしも大規模な農地における機械化のみを意味しない。労働集約的に近代化することも可能である。その実例として、渓谷部の上部と下部における農地改革の影響の違いを挙げる事が出来る。渓谷部の下部には、メキシコ資本によってダムが建設され、灌漑の環境が整備されていた。その結果農地改革後に上部と下部では生産性に大きな差が生まれたのである。下部は水の供給が安定したために労働集約的な農業への移行を果たし、大きく生産性を伸ばした⁷²。このことは西部であっても農業支援があれば生産性を上昇させることが可能であった証左となりえよう。

2 - 4 まとめ

前節で見たように東部への開発政策を優先した農地改革は東西に逆転した形での格差を

⁶⁹ Swartley (2002), p. 58.

⁷⁰ 米の生産の9割は東部で行われていたので、この政策も東部に向けられた支援と言える。

⁷¹ 国本 (1989) p. 172.

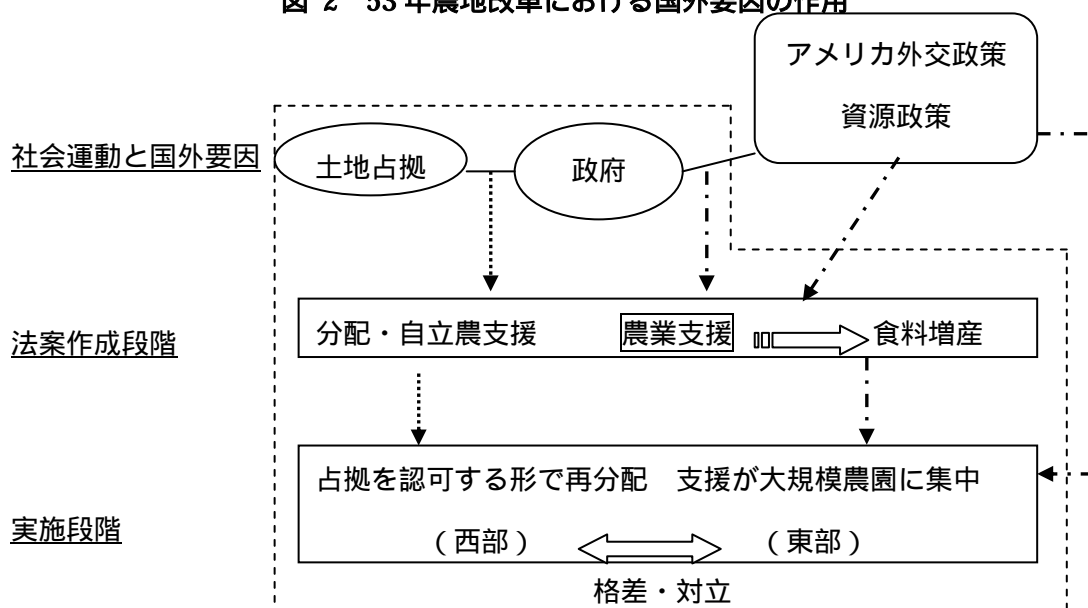
⁷² Carter, op. cit, p. 252.

もたらずこととなった。それまで大部分が未開の地であった東部は合法的・非合法的にネオラティブンディオと呼ばれる新たな大土地農園が誕生し大規模農業を展開し、穀物生産量が急増し、食糧自給が達成された。対照的に農地の分配はあったがその後の支援がほとんどなされなかった西部では一時的には農民の生活は向上したが、中長期的にみると貧困から脱することの出来ない農民が多数生まれることとなった。

ではアメリカの援助を 53 年農地改革への国外要因だと考える場合、その影響はどのようにまとめることができるだろうか。そのために農地改革の進行段階を法案作成段階と実施段階に分けて考えてみる。法案作成時点では接收、分配、支援についての制度設定が成否に関わる。この時点で不備があれば実施する上で機能するはずがない。実施時点では当然接收、分配、支援が実際にどのように進められたかが問題となる。

東部開発の発端となった、天然資源政策を背景としたアメリカのポリピア経済開発視察団の開発計画は東部のみをその対象地とし、それが 53 年農地改革法の土台となった。これにより 53 年農地改革は法案作成段階でその方向性が規定された。その結果西部における農奴解放・半封建社会解体と、東部における生産性向上・開拓・開発という二つの目的が東西で別々に法案に盛り込まれ、西部の分配は農民組織の懐柔という矮小化された形で実現することとなり、自作農の支援はなされなかった。本来ならば農業支援は分配直後の自作農が発展していくためになされるべきであったのが、生産性向上という目的が自作農の発展と結び付けられずに法律に盛り込まれたためにそうはならなかったのである。

図 2 53 年農地改革における国外要因の作用



出所：筆者作成

実施段階では、アメリカ企業の進出をにらんでのアメリカからの多額の資金援助を含む資源政策が、東部開発を可能にしたことは疑いようがない。もちろんMNR革命政権の経済政策と重なってもいたため、これのみを以って53年農地改革が貧困削減効果を持ち得なかった直接の原因とすることは出来ないが、上記の二つの目的のうち東部大開発に偏重した要因として数えることが出来るであろう。換言すれば、農地改革に農民からの要求以外の目的が国外要因によって重視されたことで、本来最重視されるべき農民の貧困削減という目的が相対的に軽視されるという結果をもたらしたのである(図1)。

最後に53年農地改革について総括してこの章を終えたい。第1章で述べたように、農地改革は単なる土地の再分配だけを意味するのではなく、その後も新自作農が自立して農業活動が出来るための農業支援も含む。そうでなければ目的とする貧困削減にはつながらないからである。農民運動の沈静・農奴解放と農業の近代化による食糧増産という2つの目標が乖離した形で法令化された1953年農地改革は、土地分配と農業支援が別々に実施されたために農業支援が新自作農の継続的な発展を促すという役割を果たさなかった。このことが土地分配は他のラテンアメリカ諸国と比較すれば圧倒的に進んだにもかかわらず、貧困削減にも格差の是正にも効果は限定的であったという理由となった。その一方で1953年以前は小さな白人の町が点在していただけの地方だった東部・サンタクルスは開発が進み、その後40年を経て、100万人を超える大都市を抱えるほどに発展し、政治・経済の中心であった西部をしのぐ地域へと変貌を遂げた。そしてそれを可能にしたのはアメリカによる反共からくる革命政権への懐柔政策と、第二次大戦中から行われていた資源政策であった。

第3章 1996年農地改革

3章では1996年に成立した改正農地改革法に基づいて行われたボリビアにおける2回目の農地改革を分析する⁷³。2度目の農地改革を実現する力として、本節では先住民運動を取り上げ、先住民運動と96年農地改革の関係性を明らかにしたい。次に96年農地改革に対する国外要因として市場主導型農地改革を途上国政府に推奨していた世界銀行について説明し、1996年農地改革に市場主導型農地改革が盛り込まれた背景を示す。そうするこ

⁷³ これはLey INRA (Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria)のことであるが、本稿ではこれを2度目の農地改革と捉え、便宜上96年農地改革と表す。

とで二つの異なる農地改革に対する要求と、それに対応して二つの目的が 96 年農地改革に内在していたことを論じ、どのような効果を持ったのか見ていきたい。

3 - 1 1953 年以降の農地問題

53 農地改革が実施された後も、ボリビアにおいて土地をめぐる問題は新たに生まれていった。53 年農地改革は前章で論じたように農奴解放においては効果的であった。しかしその後の支援の不足により、細分化と共に困窮化も起きたと言われている。その一方で支援の集中した東部では大規模農業が盛んになったが、それでも耕作されていない農地が東部には広く存在していた。つまり東部に耕作地域が広がったことで、また 53 年農地改革法で大規模農地所有が許容されていたために、国全体で見た場合土地所有格差は広がっていったのである。そのような認識のもと、時代に合った農地改革の必要性が議論されるようになっていった。そして時期を同じくして起こったのが先住民運動であった。

3 - 2 農地改革に至った社会運動 先住民運動の興隆

2001 年にボリビアで行われた国勢調査では、自身を先住民であると認識する国民の割合が 62%であった。既述のように MNR 革命政権によって 52 年以降人種差別的な法律は撤廃されたが、法的に人種的区分がなくなったからといって社会において人種差別がなくなったわけではなかった。むしろ、法規上は平等とされていながらも、実生活においては差別が続くという状況が生まれ、先住民としてのアイデンティティの覚醒を促す結果となった。法律上の変更が社会における変化を導かなかつたために、そのギャップが被差別者に被差別意識をより強烈に与えることとなったのである。そのような先住民意識の目覚めによる先住民運動の興隆は 1960 年代末から始まった。その中で先住民の政治参加を最も進めた運動が、1994 年に先住民初の副大統領を生んだカタリスタ運動である。本節ではカタリスタ運動を軸として先住民運動の発生と広がり、農地改革との関係性に焦点を当てて 96 年農地改革がどのような社会運動を背景として実現されたのか分析したい。

カタリスタ運動の隆盛

カタリスタ運動の発生は 2 - 2 で述べた MNR 革命政権の「ひとつのボリビア」を実現

するための諸政策がもたらした。ひとつは国民統合のために行われたスペイン語教育の農村部における普及である。半封建社会が崩壊したことに加えスペイン語を学習したことが助けとなって、農村部人口の都市への移住が起こった。移民人口の増加によって都市部において移住民のコミュニティが生まれて、文化センターや農民市場が作られ、アイマラ語のラジオの放送局・新聞等のメディアが出現し、先住民の文化が都市において形成された⁷⁴。このような文化形成により先住民としての権利意識が醸成されていき、その過程においてアイマラ族の英雄である、スペイン支配時代に最大の反乱を起こしたトゥパク・カタリの歴史が掘り起こされたのである⁷⁵。

もうひとつは「国民は平等である」という市民権利概念の普及である。都市部でトゥパク・カタリに代表される文化の掘り起こし・形成がなされる一方、時期を同じくして農村では1952年革命以降の世代が「自由と平等」を標榜する農民組織に反感を持つようになった。農民組織は前述のようにMNRが統治の強化のために組織化したもので、農地の再分配後はMNRを支持する保守的な性質を持つようになっていた。平等と言われている一方で疎外される現実があるにもかかわらず、他者性を主張することも出来ない状況の中で、革命以後の世代は自らの文化＝先住民文化へと目を向けたのである⁷⁶。換言すれば「ひとつのボリビア」という理念のもとに人種差別を乗り越えようという試みとは裏腹に、差別がなくならなかったために逆に現実の差別を際立たせる結果となったのである。都市部と農村部の文化復興運動はその後交流が始まり、更に広がっていった。このように先住民運動の嚆矢となったカタリスタ運動は都市部での新たな文化復興と農村部での画一的な市民概念への反感から始まった、祖先への回帰運動からなる相互作用によって始められた。

先住民運動の伝播と拡大

カタリスタ運動はアイマラ族による歴史の掘り起こしから始まったが、それ以外にも先住民運動が次々と勃興していった。ボリビア農民統一労連（Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia、以下CSUTCB）はカタリスタ運動を引き継ぐ形で誕生した西部高地の農民・先住民団体である。「多様な文化」と「多様性の中の連帯」を政治的な議題として掲げた先住民復権を目指した組織で、アイマラ・ケチュア両

⁷⁴ クシカンキ(1998)、p.130-131。

⁷⁵ カタリスタ運動とはこのトゥパク・カタリから名づけられた。ボリビアの先住民は西部高地に住むアイマラ族とケチュア族が多数を占め、その他にも東部低地にグアラニー族、チキタノ族といった先住民が生活している。

⁷⁶ 同上、p. 133。

方の民族が構成する。CSUTCB は大規模な動員による道路封鎖やと交渉を通して要求を国家につきつける戦略をとった⁷⁷。

それとは別にアイマラ族とケチュア族が連帯して先住民の権利を主張しなければならない状況が生まれてきた。アメリカによるコカ撲滅政策により、主にコカを生産していたチャパレのケチュア族農民はコカ栽培を強制的に奪われる危機に直面するようになるのである。アメリカの意図としてはアメリカ国内に流入してくるコカインを生産段階で阻止したいというものであったが、コカは農民にとっては付加価値が高く収穫量も多い代替のきかない作物というだけでなく、伝統儀式や、生活の中で薬として用いられ、神聖な存在であったため、コカ撲滅反対運動では経済的な理由とともに文化的な理由が高く叫ばれるようになり、チャパレのケチュア族と同じくコカを生産しているユンガスのアイマラ族が連帯して先住民の権利を守る運動として発展していくことになった⁷⁸。

また、1980年代に入ると東部低地の先住民も組織化を始めた。大規模農業の拡大や、資源開発から自分たちの土地や天然資源を守るために、アマゾンやチャコ地域でそれまで散り散りに生活していた先住民が連帯するようになってきたのである。東部、チャコ及びアマゾン地域ボリビア先住民連合(Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonia de Bolivia、以下 CIDOB)は1982年に結成され、国家や地元の地主、企業農場に対して先住民権利の主張を行うようになった⁷⁹。以上のようにアイマラ族以外の先住民による文化復興、政治的権利拡大運動がカタリスタ運動以降興っていき、また相互に作用し合いながらボリビアにおける先住民の政治参加が進んでいったのである。

先住民運動から農地改革要求へ

では、先住民運動の広がりは農地改革へとどのようにつながっていったのか。2 - 3で論じた通り、53年農地改革は農地の分配と同時に東部開発という目的も兼ねて実施されたために、生産的な農業を行うならば大規模農園も許容した。その結果東部の発展は進んだものの、経済的な東西格差と、土地所有の東西格差が生まれることとなった。東部では「生産的な農業」というエクスキューズと土地接收の不徹底によってネオラティブンディオと呼ばれる新たな大土地所有地主が誕生したのである。2章で論じたように、逆に農民運動が盛んであった西部では分配は行われたものの支援がないまま土地の細分化が進み、農地

⁷⁷ Linera (2005), p. 15.

⁷⁸ Rosin=youngers (2005), p. 380

⁷⁹ Van Cott (2000), p. 335.

の再分配が貧困削減に効果的なインパクトを与えることは出来なかった。そのような現実の中で、東部の先住民族は自分たちの土地の保護・返還を、西部と渓谷部の先住民は先住民の領土を取り戻すことを、そして先住民運動と協力した農民は小農への農業支援が必要であることを訴え、結束し、先住民運動は新たな農地改革への推進力となったのである。

運動レベルでの農地改革要求

運動レベルでは、新たな農地改革への要求が 1980 年代から始まった。先住民運動の中心的組織である CSUTCB の 1982 年に行われた総会議における決議の中で「農地改革問題」という箇所がある。そこでは「農地改革に関する全国農民会議の開催」を要求し、「農業の発展を基本とした経済政策への転換」、「CSUTCB の農民に譲渡する目的で東部熱帯地域の土地を保全を進めることを求め、政治的支持を集めるための譲渡や、外国企業への売り渡しに反対する」、「農村部発展を基軸として、農地改革法の改正を求める」、「人口密度の高い高地から熱帯地方への協同組合での移動の推進」、「ラパス等における、1980 年のクーデターに伴う大土地所有者による農民の農地強奪を非難する」といった決議が採決されている⁸⁰。そして農地改革へ直接的に働きかけたのが、CIDOB の一部であるベニ民族連合 (Cordinadora de Pueblos Indigena del Beni, CPIB) が 1991 年に行った、先住民の土地の回復を求めた東部のジャングルから首都ラパスまで 700 キロに渡る「領土と尊厳のための行進」であった。この行進は国内外の関心を集め、政府は農地改革改正に先駆けて 200 万ヘクタールにおよぶ東部の先住民の土地と権利を認めた⁸¹。

国政レベルでの農地改革への潮流

国家体制の中への先住民の政治参加は、カタリスタ運動がその先駆者であった。文化運動として始まった運動は程なくして政治運動へと発展し、カタリスタという名前を持った政治組織が相次いで誕生した。政治運動を最初に開始したのは 1978 年であったが、目的や方向性の違いから 1 つになれず、2 つの組織として結成され、その後もカタリスタを標榜する団体は増え続けた。そして政党の中でも農地改革について言及する動きが起きた。この議会政治における先住民プレゼンス強化の成果としては、1994 年の、MNR とカタリスタ政党であったトゥパクカタリ解放革命運動 (Movimiento Indio Tupaj Katari de

⁸⁰ Cusicanqui (1987), p. 187-188.

⁸¹ Van Cott, op. cit., p. 343.

Liberación、MRTKL)によるサンチェス連立政権におけるアイマラ系先住民のカルデナス副大統領の誕生が象徴的であり、このことは上記のような様々な先住民による文化復興・政治参加の結晶であった。革命以後「ひとつのボリビア」を目指してきたMNRと、先住民としてのアイデンティティ復興運動から生まれたMRTKLの連合は、高まる先住民運動がMNRの求めた画一的な国民像を超え、多文化国家とならざるを得なくなった現実を如実に表していると言えるだろう。先住民の副大統領が誕生したことで、先住民運動勃興の契機となった単一的なボリビアという考えが見直され、1994年の憲法改正時に多民族多文化を前提とする国民国家の建設をすることが記された。これにより憲法は先住民が先住民の権利として土地へのアクセスを要求することを認めたため、96年農地改革法で先住民が伝統性を根拠として土地要求をすることが出来るようになったのである。

以上のような社会運動からの突き上げと国政における先住民のプレゼンスの強化の結果、土地所有の格差も認識され始めたことも相まって新たな農地改革の必要性が議論されるようになり、1996年の農地改革改正へとつながったのである。先住民運動の要求が実際に96年農地改革法にどのように組み込まれたのかは、次節で国外要因を分析した後、3-4において国外要因との関係の中で詳述することにする。

3-3 新自由主義経済政策と市場主導型農地改革

3-2では先住民運動と農地改革の関係性を論じ、先住民運動が96年農地改革をもたらした推進力であったことを示した。本稿では1996年農地改革法に影響を与えた国外要因として、市場主導型農地改革を推奨していた世界銀行に着目する。当時ボリビアは世界銀行、IMFの構造調整プログラムの下で経済政策を決定していた。そこで本節ではボリビア政府が採用した政策を検証し、当時のボリビアが置かれていた状況を国際金融機関との関係の中で論じ、農地改革政策への影響を検証したい。

ラテンアメリカにとって「失われた10年」としてしばしば言及される1980年代初頭、ボリビアは他のラテンアメリカ諸国と同様に債務危機に直面していた。70年代に投資されたオイルマネーが債務として膨れ上がっていた上に、アメリカによる金利の引き上げにより返済が更に困難になった。そしてスズの国際価格が下落したことが決定打となり、IMFや世界銀行による構造調整プログラムが1985年に始まったのである⁸²。コールはこうして

⁸² Kohl (2006), p. 310.

始まったボリビアにおける新自由主義政策を2段階に分けて分析している。以下コールに従い、1985年以降と1993年以降に分けて新自由主義政策を概観する。

新自由主義政策の第1段階：1985年以降

1985年からの時期は、安定化政策と構造調整プログラムの導入によってボリビアに新自由主義政策が根付いた段階である。まず安定化政策のために新経済計画（New Economy Plan, NEP）が大統領令として発表され、それにのっとって国営企業の民営化、国営鉱山の閉鎖、貿易保護政策の終了、海外投資の呼び込み、緊縮財政といった政策が取られた。これらの政策が功を奏し、ボリビア政府はハイパーインフレーションを抑えることに成功した⁸³。ボリビアにおける新自由主義政策は高く評価され、東ヨーロッパ、アフリカ、ラテンアメリカの国で構造調整プログラムが行われる際にIMFが成功例として持ち出すほどであった⁸⁴。しかしながら構造調整による「痛み」も同時に国民は経験する。鉱山の閉鎖により25,000人の鉱山労働者が失業し、保護撤廃により輸入が増加、35,000もの民間企業がその後の5年間で廃業に追い込まれた⁸⁵。また民営化と不完全な税制改革により政府の財源は減り、国際金融機関の援助が益々重要性を増し、同時に政府からすれば国際金融機関のガイドラインに従う以外の選択肢を失っていった⁸⁶。

新自由主義政策の第2段階：1993年以降

そして新自由主義政策が本格的に導入されたのは、「全てのための計画」（El Plan de Todos）が制定された1993年である。「全てのための計画」では国有企業の外資による更なる民営化、地方分権化、教育改革、そして農地改革が盛り込まれた⁸⁷。特に中心的な政策であった民営化は、1994年に制定された資本化法（Law of Capitalization）によって進められた。この法律では国有企業の51%を政府が保持し、残りの49%を外資に売却することが提案され、政府持ち分の配当は国民の年金に充てるとされた。この法律により国有企業の民営化は大きく進むこととなった（表3）。しかし民営化政策は政府が予測していたような経済成長をもたらさなかった。政府は年率11%の成長を見込んだが、実際は4%の

⁸³ サックス（2006） p. 147-172。

⁸⁴ Kohl, op. cit., p. 311.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ 第1段階においては大きな国営企業は民営化されずにいたが、第2段階以降次々と民営化されるようになる。

成長に留まった。天然ガスや大豆の輸出がこの成長を牽引したが、この成長は広範囲の経済に対して影響は小さく、逆に格差の拡大を促すこととなった。その結果資源の支配権を外資に移転させただけだという批判が噴出し、「水の戦争」や「ガス戦争」等の 2000 年以降の多国籍企業への抗議運動へとつながっていく⁸⁸。

表 3 民営化された企業と年

分野/企業	民営化年	主な買取企業	国籍
化石燃料			
チャコ石油	1997 年 4 月	アモコ	アメリカ
トランスレデス	1997 年 4 月	エンロン	アメリカ
アンデス石油会社	1997 年 4 月	YPF	アルゼンチン
通信			
ENTEL	1995 年 11 月	STET	イタリア
交通			
LAB (航空)	1995 年 10 月	VASP	ブラジル
ENFE (鉄道)			
アンディーナ	1996 年 3 月	クルスブランカ	チリ
オリエンタル	1996 年 3 月	クルスブランカ	チリ
電気			
コラニ	1995 年 7 月	ドミニオンエナジー	アメリカ
ガラカチ	1995 年 7 月	エナジーイニシアティブ	アメリカ
エルモッソ	1995 年 7 月	コンステレイショネナジー	アメリカ

出所：Villegas (1997)

ラテンアメリカにおける市場主導型農地改革の波

では、新自由主義政策と市場主導型農地改革はどのような関連性があるのでしょうか。1 章で論じたように市場主導型農地改革は、国家の役割の縮小と自由市場の創出を基本原則としており、新自由主義経済諸政策と同じ論理で成り立っている。ここではラテンアメリカ諸国で 90 年前後に行われた農地改革の改正法を比較したディーレの論文をもとに、

⁸⁸ これらの事例については第 4 章にて後述する。

新自由主義政策と市場主導型農地改革の関係を論じる。

1990年代のラテンアメリカ諸国は過去に貸し付けられた債務の金利の急騰や、1次産品価格の下落を受けて、膨れ上がった債務返済のために世界銀行やIMFの課す構造調整プログラムを遂行していかなばならない状況下にあった。市場主導型農地改革は、それ以前に主流であった国家主導型農地改革への批判から誕生したことは第1章で述べた通りであるが、その批判を受けて、ラテンアメリカ諸国では1990年代に次々と農地改革法が改正された。構造調整プログラムと並行して、世界銀行はそれまでの機能していなかった農地改革政策を転換するように働きかけたのである⁸⁹。市場主導型農地改革は、土地市場を活用し国家の介入を除いて分配を行うという基本的な原理はどここの国でも共通であるが、市場の活用の程度や、その国の特徴によって一様ではない。ディーレは1990年代にラテンアメリカ諸国で相次いで改正された農地改革法を比較し、各々に差異は存在するものの、共通して新自由主義的特徴を持つとした。ディーレが言う新自由主義的特徴とは、市場の調整機能を活用する形態という意味であり、これは世界銀行が提唱していた市場主導型農地改革に他ならず、彼女はその新自由主義的要素をいくつか抽出し比較をおこなった⁹⁰。彼女が挙げた新自由主義的な要素とは、国家による再分配、土地の返還、集团的所有地の分配、土地の登記、国家による土地取引関与の五つのそれぞれの有無である(表4)

ここで特に注目すべきは国家による再分配の終了と、国家による取り引き関与の2つである。国家による再分配の終了は、国家による接收の完全な終了を意味する。ここで比較されている10カ国のうち、7カ国が完全に国家による接收・再分配という手段を放棄したということになる。また国家による取り引き関与がないということは、土地市場が自由化されたということであり、6カ国において土地の自由市場が誕生した。これらの国では完全に市場の分配機能に土地の再分配を委任したのである。

90年代に行われた農地改革法は新自由主義政策に規定されたとするならば、構造調整プログラムによって新自由主義政策を課したのは世界銀行であったことから、この時期の農地改革は世界銀行の影響下にあったと言ってよいであろう。そうなると96年農地改革法は先住民運動と世界銀行の2つの圧力の下に誕生したことになる。次節において2つの要

⁸⁹ 特に世界銀行が支援をして行われたのがブラジル、コロンビア、南アフリカ、フィリピン、グアテマラ、エルサルバドルであるが、その他の多くの途上国で構造調整プログラムと並行して市場型農地改革の枠組みに従って農地改革が行われた(Lahiff et al, op. cit., p. 1418)

⁹⁰ Deere= León (2001), p. 33-37.

因の関係と、96年農地改革の結果を論じていく。

表 4 ラテンアメリカ諸国の農地改革法改正比較

国(立法年)	国家による再 分配の終了	返還	集団所有してい る土地の分配	土地の 登記	国家による取 り引き関与
ボリビア(1996)	無し	無し	無し	有り	有り
ブラジル(1985)	無し	無し	無し	有り	有り(1995)
チリ(1974)	有り	有り	有り	有り	無し
コロンビア(1994)	無し	無し	無し	有り	有り
エクアドル(1994)	有り	無し	有り	有り	無し
エルサルバドル	有り(1995)	無し	有り(1991)	有り	有り(1991)
ホンジュラス(1992)	有り	無し	有り	有り	無し
メキシコ(1992)	有り	無し	有り	有り	無し
ニカラグア	有り(1997)	有り(1990)	有り(1990)	有り	無し
ペルー(1995)	有り(1991)	無し	有り(1995)	有り	無し

出所：Deere=Leon(2001)より筆者作成

3 - 4 1996年農地改革による再分配の方法とその結果

本節では3 - 2, 3 - 3で記述してきた先住民運動と市場主導型農地改革の影響が1996年農地改革法にいかに関与しているのか、そしてその結果としてもたらされた現実とはどうであったのかについて論じる。3 - 2, 3 - 3で論じてきたように、96年農地改革には先住民運動からの農地改革要求と、世界銀行の市場型農地改革という二つの要因が実施に向けて作用しているように思われる。そこで本節では96年農地改革法に2つの要因がどのように取り入れられているかを分析することで、二つの要因の関係性を明らかにしたい。

96年農地改革法の市場主導型農地改革的性質と先住民運動の要求

まず96年農地改革法の中の市場主導型農地改革という枠組みの影響を見てみると、土

地市場の活性化が目的に挙げられた⁹¹。そのために所有区分の中規模・大規模農地に対して課税がなされるようになった⁹²。53年農地改革法では、農地は課税されていなかったが、同時に担保として用いることも出来なかった。前述のように課税は市場主導型農地改革の特徴の一つである。課税の義務が発生することで、農地を遊ばせている地主は生産を行っていない土地に税金を払い続けるより、土地を市場で売りに出した方が良いと判断し、土地市場に土地が出され、土地市場が充実してくるようになる。そうすると農地を有効に活用出来る農民の土地の購入が可能となる、という論理である。そのため 96 年農地改革法において課税がなされたことは 96 年農地改革を市場主導型農地改革と特徴付けていると考えることが出来る。

次に先住民運動が 96 年農地改革法に色濃く反映されている点に着目すると、53 年農地改革法と比較して最大の変化は、先住民が伝統的に所有を主張する土地について、「先住民の領土」としての集団的な所有が認められるようになった点である⁹³。53 年時では先住民という区分が憲法上なくなったためにこのような権利は認められていなかったが、94 年の憲法改正において先住民の存在及びその権利が認められるようになったために「伝統的な土地の集団所有」が認められるようになった。この点は明らかに先住民運動の成果であると考えられる。

これらを総合すると、96 年農地改革法は貧困層の農民の要求に対しては市場主導型による再分配によって、また先住民からの土地要求に対しては「領土」の認可という形での再分配によって応えようとして作成されたと理解出来る。

96 年農地改革の結果

では、この農地改革法によってどのような結果がもたらされたのか。ベントンによると、法律が成立した直後に 2,800,000 ヘクタールが伝統的に先住民が使用してきた土地と認められ、7つの先住民コミュニティに分配され、実施当初は先住民の土地の所有権保証が即座に始まり、新たな再分配への期待が高まった⁹⁴。しかし、国家主導型と市場主義型の折衷のような農地改革法は、双方の欠点をも持ち合わせる結果となった。まず市場型から述べるなら、課税による土地市場創出についての陥穽がある。税の支払いが義務化されたこ

⁹¹ Muñoz= Lavadenz op. cit., p. 8-12.

⁹² Benton, op. cit., p. 81-84.

⁹³ 「領土」とは土地の分配だけでなく、先住民の生活様式が尊重されるべき領域という意味づけをもって先住民運動体が主張した概念である。

⁹⁴ Benton, op. cit., p. 92.

とで土地を売りに出す地主が出てくるのが期待されたが、実際はそのような土地の供給増加は起こらなかった。逆に納税の義務さえ果たせば土地の所有が正当化されるため、土地の接収は事実上不可能となった⁹⁵。そして売り手と買い手の交渉によって大土地所有者から小作・土地無し農民への分配が起こる、という予測は裏切られた。土地が売り買い可能となっても、土地市場で土地が取り引きされるのは大土地所有者間でのみであり、更なる土地の集中化が批判の対象となった。また構造調整プログラムの下で、国家は益々輸出産品を生産する東部の大規模農園に有利な税制、インフラの整備を行ったため、農民運動側が求めたような貧困解決には向わなかった⁹⁶。

市場主導型農地改革からの性質に起因する欠陥は、土地を経済的な財としてしか捉えなかったことであろう。生産高にかかわらず一定の課税をすれば、生産が行われていない農地は手放され、生産を効率的に行うことのできる農民の手に渡るという想定が現実のものとならなかったのは、生産の如何を問わず土地を持っていることが政治的な権力保持に役立っていることを見過ごしていたことに原因がある。農地改革の困難性の根底にある、土地が政治的、社会的に生産性では計れない価値があるということを捨象してしまったことに、つまり地主は土地の価値と生産性を勘案し市場価格の方が生産性よりも高ければ売りに出すという前提を立てたことに市場主導型農地改革の陥穽はあり、96年農地改革においてもそれを露呈したのである⁹⁷。

また、53年以降の農業政策から継続した問題であるが、自給農民への農業支援政策がなされなかった点も市場主導型農地改革による陥穽であろう。国家による介入を縮小する96年農地改革では、自給農民へのクレジットへの補助や、農業開発、農村開発で新たに有効な支援はされなかった⁹⁸。分配も農業支援もなかったために、西部の農民の状態は変わることはなかったのである。

次に国家型に由来する欠点は、接収・分配作業自体が遅々として進まなかった点である。国家による接収は、政治的な腐敗により進むことはなかった。分配は、登記手続きは即座に始まったものの、その煩雑さのせいで実質的に所有権が確立するには長い期間がかからなければならなかった。また、96年農地改革直後に認められた先住民の土地も返還されず、分配対象となる地域が行政の整っていないような奥地である場合、登記手続きすら進まな

⁹⁵ Kohl, op. cit., p. 315.

⁹⁶ Urioste (2001), p. 8.

⁹⁷ 同様の指摘が他の途上国においてもされており、世界銀行のパイロットプロジェクトとして行われた南アフリカをはじめとして政策転換がなされている (Lahiff et al, op. cit., pp. 1420-1423)。

⁹⁸ Benton, op. cit., p. 92

い場合も多かった⁹⁹。

以上のように、96年農地改革は、先住民の領土返還という要求にも、効率的な土地分配という期待にも応えることも出来ず、土地の再分配はほとんどなされることがなかった。そのため先住民運動、農民運動の土地要求に応えることはできず、更なる農地改革を待望する機運が高まっていった。

市場主導型農地改革の国別比較

前述のように、96年農地改革法には社会運動からの要求と世界銀行からの影響の両方が反映されているように見える。最後にそれらの関係性浮き彫りにするために、もう一度ディーレが行ったラテンアメリカ諸国の農地改革法の比較を用いて検証したい。

前出の表から読み取れるボリビアの96年農地改革法の特徴は2つある。ひとつは他のラテンアメリカ諸国に比べて国家の介入が制度的に強く残ったという点である。96年農地改革法では、国家は「個人所有の土地でも放棄されているもの」または「社会的・経済的な役割を果たしていない土地」なら、農村開発という目的のために接收することが出来る、とされており、接收された土地は先住民や農民に集団的に分配されるか、または公共のオークションによって市場価格で販売されたが、オークションよりも分配の方が優先されるように定められた¹⁰⁰。ふたつは先住民の「領土」については、集団での土地の所有が認められ、売買が禁止された点である。これら両方に共通することは、市場主導型農地改革の提言と相反する特性であり、農民、先住民の土地へのアクセスが優先されていると考えられる点である。市場の調整機能を重視するならば、国家の介入はなければならない方が望ましい。また、個人の所有権を確立することで土地の流動性を高めれば、土地市場の拡大に貢献する。その意味で市場主導型農地改革は集団での土地の所有に批判的であった¹⁰¹。どちらの特徴にしても先住民運動側からの要求が、市場主導型にのっとった農地改革の制度に歯止めをかけたと理解できるだろう。市場主義的であればあるほど国家の介入は少ない方が良く、農地改革を要望する農民側からすると国家による分配機能が担保されている方が望ましいことを考えれば、国家介入が制度に留まったことは農民の意向が反映されたと解釈できる。集団所有が認められたことも土地を経済的な財としてのみ捉えずに文化

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Deere op. cit., p. 37.

¹⁰¹ しかし世界銀行も後に集団的土地所有の効果を認めている (Deininger = Binswanger, op. cit., p. 257-259)。

的な財産とする部分が残されたことの証拠であろう。

ボリビアで他のラテンアメリカ諸国に比べ市場主導型農地改革よりも先住民の権利が優先されたのは、そのプロセスにおいて農地改革法に先んじて先住民運動（領土と尊厳のための行進）の成果として先住民が土地の権利を得、それを追認する意味が農地改革法改正に期待されたからである。一見してラテンアメリカ諸国は同様に構造調整プログラムの下に市場主導型農地改革を導入したように見えるが、ボリビアの文脈においては、農地改革改正は先住民運動が起点となって行われたのである。しかしそれでも期待されたような効果がなかったのは行政力の不足と分配方法自体が抱えていた陥穽があったため、その原因は構造調整プログラムにより政府の役割の縮小を余儀なくされていたからであった。

3 - 5 まとめ

本章の最後に 96 年農地改革に対する国外要因としての世界銀行の影響をまとめて見解を述べたい。

まず 2 章と同様に農地改革を法案作成段階と実施段階に分けて考えてみたい。はじめに法案作成段階であるが、96 年農地改革法の作成者の一人であったであったラバデンスによれば、農地改革法の改正の必要性は、上述のように社会運動による農地の再分配要求を発端として国政レベルで議論されるようになった¹⁰²。議論の中で、53 年農地改革の目的は「不在地主のアシエンダで働いていた小作農に再分配すること」であったが、96 年農地改革法の目的である「より平等な土地の分配」は、「小作農が存在しない、近代的農業を行っている東部の大規模農園を単純に分配すれば達成されるわけではない」という見解が出された¹⁰³。そこで問題になったのが、「53 年の枠組みが時代に合わなくなった」ことを原因とする「不十分な法的・制度的枠組み」であり、採用されたのが市場主導型農地改革という枠組みだった¹⁰⁴。

伝統的な土地に対する権利に論拠付けられた先住民運動は農地改革のきっかけとはなったが、ボリビアが抱えていた 53 年農地改革が結果として生み出した東西格差問題が顕在化した状況においては、包括的な解決を提示出来ず、そこに全く別の文脈、すなわち資源の有効活用による貧困削減を根拠とした市場主導型農地改革が導入され、両方を含んで法

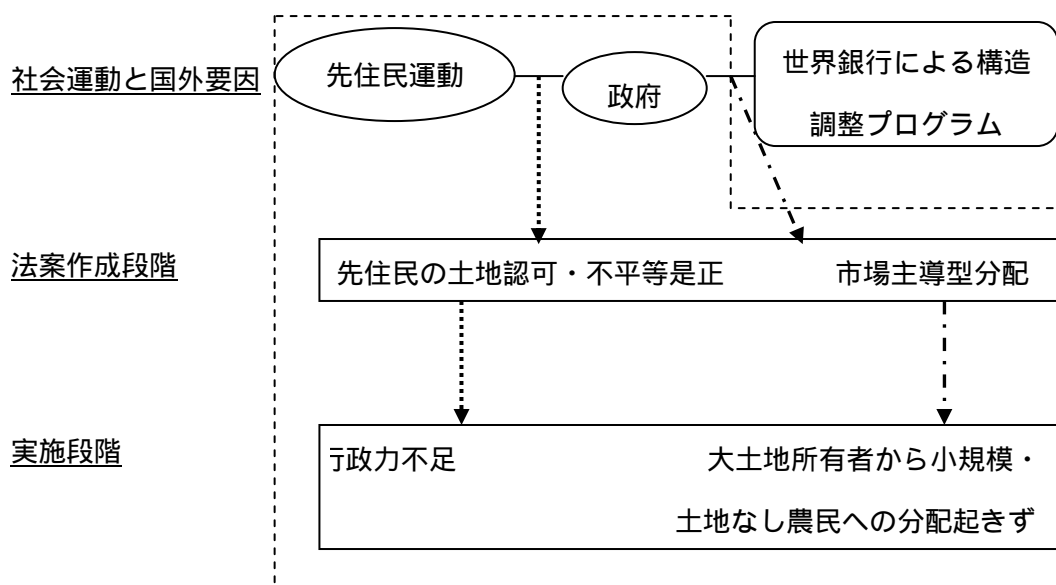
¹⁰² Muñoz= Lavadenz op. cit., p. 14.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 6- 10.

案が作成されたのである(図2)。しかし前節で見たように土地に対する権利と資源の有効活用は互いを補完しあうことはなかった。

図3 96年農地改革における国外要因の作用



出所：筆者作成

実施段階においては行政的不備により先住民の土地へのアクセスは進まず、また他の多くの国と同様に市場主導型では土地市場創出による貧困削減へとつながる再分配は起こらなかった。国家型と市場型それぞれの陥穽を露呈する結果となったのである。言い換えれば、「領土」としての先住民の土地再分配は国家主導型による欠陥によって、農民の貧困削減のための土地再分配は市場主導型による欠陥によって機能しなかったということになる。

貧困削減も放棄しないとしながらも、資源の有効活用を政策の中心とする市場主導型農地改革は分配による成長よりも成長による分配に重点を置いた方法である。このような分配方法を採用した背景には、多額の債務を抱えるために課せられた構造調整プログラムによって、ボリビアが経済政策の決定権を持たず、国際金融機関の新自由主義的方針に従った政策を取らざるを得ないことがあった。その結果経済活動に影響する農地改革は新自由主義経済政策の中に位置づけられ、西部の小規模農業に対しては支援は行われなかったのに対し、輸出作物を生産している東部の大規模農業のためにはインフラ整備等を行うことで外貨獲得のための成長を促進するという政策となったのである。

以上のように、96年農地改革の過程と結果が示しているのは、経済政策が一国の判断によって裁定できない場合、当然の帰結として経済政策の一環である農地改革政策も国外からの影響を受けざるを得ず、特に債務返済の圧力は外貨獲得のための成長を農地改革の目的に加えるように働きかけるために、国外要因は分配に対しては阻害要因として作用するということである。

第4章 ポリビアの事例を通じての国外要因分析と2006年農地改革への考察

第2章、第3章で2度にわたるポリビアの農地改革の実施要因とその結果を分析してきた。第4章ではこれらを踏まえて、どのように農地改革に国外要因が作用するのかをまとめていきたい。そして最後に2006年農地改革の成否に影響すると考えられる国外要因を取り上げ、過去の2回を参考に2006年農地改革を取り巻く状況を分析し、考察したい。

4-1 農地改革と国外要因

本稿ではポリビアにおける53年農地改革と、96年農地改革に対しての国外からの阻害要因として、それぞれアメリカの外交・資源政策と世界銀行の構造調整プログラムを取り上げ分析してきた。ここでこの2つの事例を通して農地改革と国外要因の関係をまとめてみたい。

まず農地改革が実施されるまでを2段階に分けて議論をすることにする(図3)。第1段階の議論は従来の議論である保革間の争いである。ここでの議論は「実質的な社会変革をもたらす農地改革が実施されるかどうか」である。そこで障害となるのが保守派の反対であり、従来の議論においては速水が主張するように、「一般に地主が最大の政治勢力である途上国において農地改革を遂行することは至難に近く、「革命ないしそれに準じた社会改革なしには達成しがたい」と結論付けられる¹⁰⁵。本稿ではまさに革命やそれに準じた社会運動によりこの段階を克服したと考えられるポリビアでの事例を扱った。第1段階の議論に保革間の争いを位置づけるなら、それを克服した第2段階での議論は「どのような変革をもたらす(何に重点を置く)農地改革を実施するか」ということになるであろう。1章では農地改革の定義は「農地の分配を中心とする貧困削減を目的とした総合的な農業・農

¹⁰⁵ 速水 前掲書、p. 200-203。

村政策」であるとし、それを基準として事例を評価してきたが、何に重点を置くのかによって政策内容は異なってくる。農地改革の受益者である農民が特に要求するのは富の公正な分配を目指す政策であろう¹⁰⁶。それに対し政府は分配だけでなく国の経済全体も考慮する。つまり農地改革という政策自体は物理的に分配を行うわけであるが、分配と成長がトレードオフ関係にあると考えるならば、政府は単純に分配を行うことはできない。分配か成長かという選択がこの段階で存在するのである¹⁰⁷。それぞれの両極端は、分配を最も重視した農地改革政策が土地の完全国有化と均等な分配であるとすれば、成長を最も重視した農地改革政策は新自由主義にのっとって考えるならば土地市場の完全自由化ということになるであろう。分配と成長の重点のバランスによって、農地改革政策はこの間のどこかに落ち着くことになり、それゆえ具体的な政策としては様々な可能性がある。これは農地改革の持つ分配という要素が社会政策的であり、成長という要素が経済政策的であることから、社会政策と経済政策の間のバランスの選択であると言い換えてもよい¹⁰⁸。

本稿の 2 つの事例を通してみると国外要因はこの選択に影響を与えうると考えられる。経済活動は国境によって分断されるものではないため、多少を問わず国際間から影響を受ける。53 年農地改革の事例は、天然資源保有国における開発政策が天然資源開発中心に展開されることと関連している。また現在では経済政策をめぐる様々な国際機関や規約により、一国の判断で経済政策を決定することは益々難しくなっている。96 年農地改革の事例は、債務返済にせまられ経済主権をなくしている途上国の問題と関連する。このように国外要因は農地改革が持つ経済政策的側面に影響を与え、それは事例で見たように成長へのインセンティブしか持たず、その結果常に分配よりも成長を優先する政策を促すのである。

こうしてみると農地改革に対する国外要因をめぐる議論は、途上国に対して天然資源開発や構造調整プログラムが及ぼす影響の議論に接近することがわかる。つまり、天然資源開発が開発政策を偏ったものにするように、構造調整プログラムが経済政策を社会政策に優先させるように、国外要因は農地改革の経済政策的側面を社会政策的側面に優先させるように働くのである。このように考えれば市場主導型農地改革が、その是非は別として多

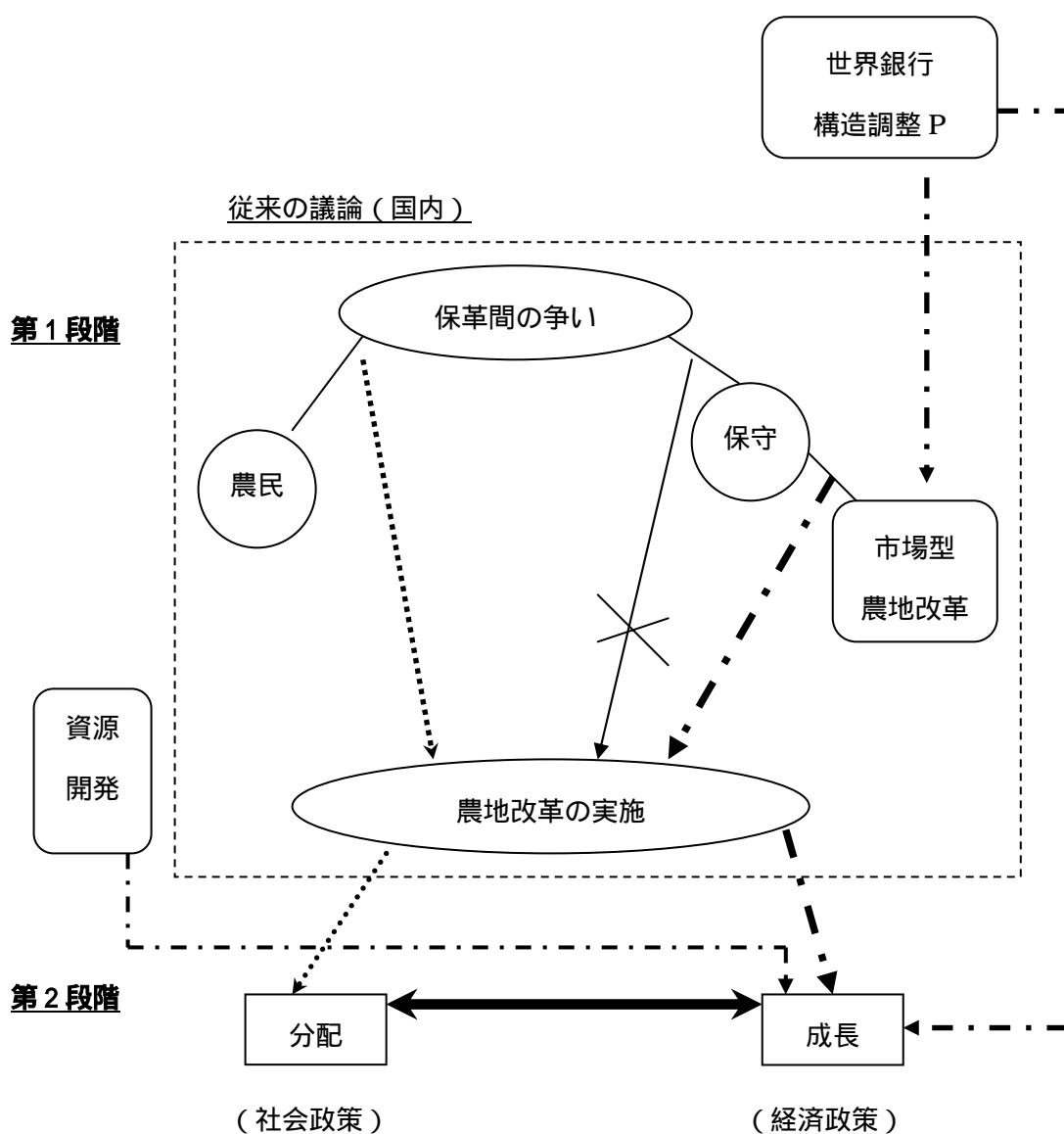
¹⁰⁶ ラビアカンペシーナのスローガン「土地をその土地を耕す者の手に」が、農民の公正性の要求を端的に表している。またこのスローガンは 53 年農地改革の際に当時の大統領パスエステンソロが目的として表明したのものである。

¹⁰⁷ 1 章で触れたように、レイやピンスワンガーは理論的にも実証的にも農地改革は分配と成長を同時に達成出来る政策であると論じているが、一般的に分配と成長の関係については現在でも様々な議論があり、判断は場合ごとにより政策決定者に委ねられているのが現実であろう。

¹⁰⁸ ここでは経済政策を経済全体のパイの増大を目指す政策として、社会政策をそのような政策によって生まれた歪みを修正することを目的とする政策として用いる。

くの途上国に採用されたことも説明できる。構造調整プログラムにより経済主権を失っている場合、第一段階で農地改革の経済政策的側面に対して「資源のより良い配分を実現する」という圧力が国外（国際金融機関）からかかり、第1段階を克服し農地改革政策が実施されるが、第2段階での分配か成長かという選択の際には、資源の効率的な配分を目的とするためこの場合は間違いなく市場主導型農地改革が採用され、成長戦略の一部に位置づけられる。90年代以降に市場主導型農地改革が途上国で見られたのは、農地改革が持つ経済政策の側面がクローズアップされたためであった。

図 4 農地改革の議論の二段階と国外要因



出所：筆者作成

ここで着目すべきなのが、構造調整プログラムの下での成長の意味である。ペローは、「構造調整は、第3世界諸国が北の銀行に債務を返済することを可能にする条件をつくり出すために必要なものとして正当化された」とした¹⁰⁹。つまり、構造調整プログラムによって目指される成長は外貨獲得を目的とした成長である。96年農地改革の事例でも見られたように、その当時の経済成長は資源輸出と大豆輸出に牽引されたが、これらの成長で得られた分は債務返済に充てられ、所得分配へと繋がる成長ではなかった。農地改革も構造調整プログラムによる諸政策と同様の意味づけがされるならば、生産性の向上が所得分配につながることを必ずしも目指すことはないのである。

もうひとつ、ふたつの事例を通して言える途上国の農地改革を研究する際に着目すべき点は政府の行政能力である。資金不足や、登記の難しさ等の行政能力の欠落は第1段階での障害であるが、途上国の場合、53年農地改革における東部開発が示したように、援助によってこの障害を克服する可能性があるが、そうすると援助国の意向が政策を制約しうる。国外要因が作用するもう一つの経路である。

以上、2つの事例を通して農地改革に対して国外要因がどのように作用するのかまとめてみた。ここから2006年農地改革を観察する際に得られる、国外要因を視野に入れた視点は以下ようになる。つまり、天然資源を中心とした開発に国外要因は存在するのか、そしてその農地改革との関係はどのようなものか、農地改革を成長戦略の一部とし、外貨獲得のための成長を偏重するような国外要因は存在するか、国外からの援助なしでも包括的な農業政策を行える能力を政府が擁しているか、ということである。次節以降は現在ボリビアが置かれている状況をこれらの視点から観察し、示唆を述べたい。

4 - 2 社会運動とモラレス大統領の誕生

本節ではモラレス政権が誕生する背景となった現在のボリビアが抱える問題点を概観した後、影響力を益々増大させた社会運動を経てモラレスが大統領に選出された背景を述べていく。

前章でも触れたが、構造調整プログラムによって経済政策は民営化、規制緩和を中心とした新自由主義にのっとりたものへと変換されたものの、貧困問題が解決されることはなく、政府への不満は高まり路上での直接的な行動、つまり社会運動が勢いを増していった。

¹⁰⁹ ペロー (2004) p. 93。

その象徴的な事件が「水の戦争」と「ガスの戦争」である。「水の戦争」は2000年にコチャバンバで起こった、水道事業の民営化に対する市民の反対運動のことである。新自由主義政策にのっとり、効率化を目的として外資とのコンソーシアム契約を結び民営化が行われたが、その二ヵ月後に400%にも及ぶ大幅な料金の引上げが起こったために大規模な反対運動が展開された。反対する市民による道路封鎖に対して政府は軍をも動員して対処したが、市民側の要求を受けて撤退し、外資との契約も破棄された¹¹⁰。「ガス戦争」は、2003年に起こった天然ガスの輸出政策への反対をきっかけにして起こった大規模な市民運動である。19世紀に領土戦争によってボリビアから海への出口を奪ったチリを輸出港にするというアメリカ案に対し国民的な反対感情が高まり、また付加価値をつけずに天然ガスを輸出することに対する反対もあり、全国規模での抗議運動が起こった¹¹¹。そしてこの抗議運動で指揮をとったエボモラレスが、2005年の大統領選で選出されるのである。

モラレスはもともとはアメリカがボリビアやコロンビアで展開した「麻薬戦争」の標的とされたコカ農家の出身であり、コカ撲滅反対運動の主導者であった。コカ撲滅反対運動はアメリカや政府に対する反感を生み、社会運動が興隆するきっかけのひとつであった。しかし一運動家であった彼が大統領に選出されたのは、社会運動間の連携があったからである。彼はコカ撲滅反対運動を行っていたわけだが、上記の水の戦争の際には道路封鎖で協力し、ガス戦争の際には全国的に抗議運動を展開した。そして選挙では、モラレス自身はアイマラ族の出身であるが、彼はアイマラ族だけでなく多くの社会運動を巻き込んで取り入れ、過半数の支持を得た¹¹²。モラレスは運動体の代表として大統領に選出されたのである。

モラレス政権の閣僚を見ると、先住民活動家とアイマラ系社会学者がそれぞれ外務大臣と教育大臣に、法務大臣に家政婦連合、経済開発大臣に農民女性連合、労働大臣に工業労働者連合の指導者が登用された¹¹³。また先住民優遇政策も採られ、コカ栽培農家への取り締まりも緩和されたと評価されている点から見ると、モラレス政権は多様な立場のアクターによって構成されているが、就任してからも運動体からの要求に応えていると言える。

¹¹⁰ Kohl, *op. cit.*, p. 317-318.

¹¹¹ 藤田(2005) p. 75-77。

¹¹² Albro (2005), p. 443.

¹¹³ 遅野井(2006) p. 38。

4 - 3 モラレス政権の農地改革への取り組みと 2006 年改正法

モラレスは大統領選から農地改革の実施を公約していた。それはサンタクルスを中心とした東部の大土地所有者の非生産的な土地を貧しい西部の農民に再分配するというものであり、モラレス政権は 96 年の農地改革法を更に改正するという手法を取った。96 年農地改革法では農地の再分配は市場の機能と国家による分配の 2 つの方法で定められていたが、2006 年の改正では再分配は国家による分配のみが定められた¹¹⁴。接收の対象となる土地は 96 年農地改革法と同じである社会的機能を果たしていない、及び非生産的である土地に加え、不当に獲得された土地も接收の対象となると定められた。大規模農園の接收は法律制定後に具体的な大規模所有者が公表され接收を進めていくことが強く示されたように¹¹⁵、96 年農地改革法で機能しなかった国家による接收・再分配が強調された。

しかしながら今までのところ、選挙及び法改正時にモラレスが主張していたような大土地所有者の土地の接收は実現されておらず、国有地の分配と土地の登記数の加速が農地改革改正の主な功績である¹¹⁶。分配と同様に重要なのが分配後の支援であるが、法律では自治体は農地税からの収入の 75% をインフラ等の農村開発や保健医療に使うことを定めている。これによって実際に土地を分配された農民への支援がなされるかが貧困削減へと繋がるひとつの鍵となるだろう。

2006 年の農地改革法改正の過程をメディアの論調で見ると、あくまで改正を要求する運動側とそれに反対する保守側の争いという枠で論じられている¹¹⁷。本稿では最後に、現在の国外要因をまとめて 2006 年農地改革について考察を加えたい。

4 - 4 2006 年農地改革に対する国外要因

本節では農地改革に影響を与える国外要因としてアメリカの外交・援助政策、国際金融機関を、現在の特筆すべき状況としてラテンアメリカ全体の左傾化と南の銀行 (Banco del Sur) を取り上げる。そして 2006 年農地改革のいくつかの可能性を示唆したい。

¹¹⁴ Bolivia Ley de reconducción comunitaria de la Reforma de la Reforma Agraria

¹¹⁵ Dan Keane (2006).

¹¹⁶ Veltmeyer=Petras (2007), p. 111. 国有地の分配は法律制定後の数ヶ月でそれまでに 96 年農地改革法のもとで接收された総面積以上の土地を分配している。

¹¹⁷ Brbach (2006), Romero (2007).

アメリカ外交・援助

モラレスが大統領に選出された際に最も注目された外交問題がコカ栽培を巡るアメリカとの関係であった。コカインの流入を防ぐためにコカ撲滅キャンペーンを行っていたアメリカと、その反対運動のリーダーであったモラレスが対立することは火を見るよりも明らかだったからである。モラレスはコカはアンデスの先住民にとって伝統的な作物であり撲滅キャンペーンには反対であるという姿勢は保持したが、コカインのためのコカ生産の制限には協力するとした。しかしアメリカはモラレス政権になって取り締まりが甘くなったと非難しており、コカ問題が両国にとって紛争の種であり続けることは揺るがないであろう¹¹⁸。

援助に関しては、2007年の8月にボリビア政府はアメリカによる援助のうち7割がボリビア政府に報告義務のない一方的な援助（Cooperation unilateral）であり、そのうちの一部が民主化支援としてアメリカ系のNGOや、現政権の反対勢力である、かつての政府高官が働いているNGOに資金を供給していると公式に非難し、これからもそのような援助が続くならば援助を断るとした¹¹⁹。これは地域的に見ると東部に援助が集中しており、東部と西部の対立において、アメリカが保守派の中心である東部を支援していることを指したものである。

現状を見る限りモラレス政権はアメリカに対して対立的な姿勢を維持したままである。しかしながらアメリカはボリビアに対して平均して8000万ドル以上の援助を続けており、ボリビア政府に対して影響力を持っているのは否定できない事実である¹²⁰。

国際金融機関

世界銀行がボリビアに対して発表した社会開発報告の中に、農地改革についての項目がある。そこでは96年農地改革が接收、分配ともに機能不全に陥り再分配がされず、また農業支援・農村開発が伴わなかったために、目的とした貧困層の生活改善をもたらさなかったと批評している。しかしその一方で、土地の接收を行えば大土地所有者の反対や脱法行為を招く、市場へのアクセスがないために小規模農家が土地を借用したり購入したり

¹¹⁸ U. S. Department of State, 15 January 2008 <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35751.htm>>.

¹¹⁹ 在ボリビア日本国大使館ホームページ（2008年1月15日アクセス）
<<http://www.bo.emb-japan.go.jp/jp/index.htm>>。また、NGOへの資金流入以外にも地方分権化支援として直接地方自治体に資金援助を行っている。

¹²⁰ USAID, 15 January 2008
<http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/program_profiles/boliviaprofile.html>.

して拡大するのに不利であることが土地の再分配が進まない理由である、といった土地の分配は市場創出によって行われるべきであるという市場主導型農地改革からの従来の姿勢はそのままである¹²¹。

また先住民の土地については、土地の移譲が進んでいないことへの代替案として現在の所有者へ補償を出す、先住民と所有者が共同で企業する、先住民が土地を購入する、といった案を提案している¹²²。

左傾化が進むラテンアメリカと南の銀行（Banco del Sur）

ボリビアのモラレス政権以外に現在ラテンアメリカではベネズエラのチャベス政権、エクアドルのコレア政権等、左傾化の波が起こっている。そして注目すべきはチャベス大統領が呼びかけたラテンアメリカ域内の金融機関「南の銀行」の設立である。ベネズエラ、ボリビア、エクアドル、パラグアイ、ウルグアイ、ブラジル、アルゼンチンが構成するこの金融機関は「従属を強める国際金融組織に代わって域内の発展のために¹²³」域内で資金を調達しようという試みである。言い換えれば国際金融機関の経済政策に対しての影響力を制御することを目標としている。そのような金融機関が機能すれば外貨獲得のための成長への圧力は軽減されることが予想出来る。

しかし課題が多いのも事実である¹²⁴。はじめに提出された提案では、国際金融機関の問題点とされている点（外資を優遇する、構造調整プログラムと変わらないマクロ経済政策、非民主的な決定方式、免責特権、情報の非公表）を露呈した。また出資者に関してもラテンアメリカ、途上国に限定せずに世界銀行や米州開発銀行も認めるといった意見もあった¹²⁵。これは参加国のうちアルゼンチンとブラジルは国際金融機関に対し協力的な政策をとっているためであり、南の銀行が国際金融機関の代替物となれるかは、今後の参加諸国の足並みが揃うかどうかにかかってくるであろう。

¹²¹ World Bank, 15 January 2008. <<http://go.worldbank.org/QO0BB5FXX0>>.

¹²² *Ibid.*

¹²³ BBC News, 17 January 2008. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7135397.stm>>.

¹²⁴ 以下の課題の出典は講演会「グローバル経済とそのゆくえ：IMF/世界銀行を締め出した中南米に吹く新しい風」における、エリックトゥーサンの配布資料であるベルギーの日刊紙 Le Soir 掲載のインタビューによる。

¹²⁵ 後に対案が出され指摘された点は修正され、現在のところ参加国はラテンアメリカの国に限られている。

国外要因の影響の可能性

4 - 1 でまとめたように、農地改革政策に国外要因が影響する場合、経済成長を優先するように圧力がかかる。2006 年農地改革に対してはどのようなことが言えるだろうか。4 - 1 で挙げた、天然資源開発政策、外貨獲得のための成長を偏重する国外要因、政府の政策運営能力がどの程度国外からの支援を必要としているか、の3つのポイントに沿って考えてみる。前にも触れたようにモラレス政権は資源の国有化を宣言していたが、実際に行ったのは天然資源に対する税率の引上げであった。またそれに伴い税収の中央政府と自治体との割合を変え、中央政府に入る税収の割合を上げた。現在農地改革と天然資源開発の間に直接的なつながりはないが、どちらも東部の資源を西部にも分配しようという点で、東西の対立の中心的問題である¹²⁶。外貨獲得は債務返済を目的とするため、債務が多ければ多い程そのような圧力がかかると考えられる。世界銀行によれば、2005 年度のボリビアの長期債務は 60 億ドルであり、また政府開発援助の総計は約 5 億 8000 万ドルに上る¹²⁷。債務返済の圧力は依然として存在したままである。同様に政策の多くを援助に頼っている事実も変わらない。

法案作成段階ではモラレス政権の下で進められたために国外からの圧力に影響されることはなかったが、前述のように現在ボリビアは貧しい西部と豊かな東部で対立が深まっており、地域的な対立と経済的な対立が重なっている。またその勢力もほぼ半数で拮抗している。そしてモラレス政権誕生以降アメリカや国際金融機関に対抗する姿勢を崩していないため、援助は反対派の保守層の中心である東部に集中するようになっていて、東部と援助国の関係は強まっている。

ボリビアは依然として援助国や国際金融機関から強い影響を受ける状況下であり、2006 年農地改革に対しては保守の反対に加え国外要因が障害として働く可能性は十分にある。しかしモラレス政権はその影響から脱することを模索しており、農地改革の成否は保守層との争いだけでなく、モラレス政権のこの国外からの影響を弱めようとする試み如何にかかっていると言える。そして微妙な政治バランスの上に成り立っている現在のボリビア政治の中心が西部から東部へと移るえば、農地改革は保守層の反対と国外要因からの影響という障害要因に直面することになり、農地改革政策が続けられていくことは難しくなるであろう。

¹²⁶ この対立を背景として東部 4 県は 2007 年 12 月に一方的に自治を宣言した。

¹²⁷ World Bank, op. cit. 15 January 2008. <<http://go.worldbank.org/QO0BB5FXX0>>.

おわりに

本稿では農地改革の阻害要因として国外からの要因に着目することで、国内の保革間の争いが農地改革の成否を決定するという議論からの脱却を試みた。そしてボリビアにおける2つの事例を通して、天然資源開発と構造調整プログラムが農地改革政策における分配と成長のバランスに影響し、分配よりも成長を優先するように作用する構造が明らかとなった。

分配よりも成長を優先するということは、「土地の分配を中心とする貧困削減を目的とした総合的な農業・農村政策」である農地改革の、目的であるところの貧困削減を第一義的な意義としないということである。1章で論じたように農地改革が分配と成長を同時に達成出来る可能性のある政策だと考える場合、あくまでそれは分配による成長という経路を辿るのであり、成長による分配ではない。この一義的な目的が分配から成長へとずれることが、分配よりも成長を優先するという意味であり、53年農地改革の事例では天然資源開発政策によってこのずれが起こり、96年農地改革では市場主導型という分配方法自体成長を優先する性質であったため、更にこのずれを大きくした。成長から分配へという目的のずれが、方法のずれによって強化されたのである。

本稿ではボリビアにおける事例のみを扱ったが、それらが他の途上国の場合に対して示唆するところは大きいように思われる。天然資源を保有している国では天然資源を中心に産業形態が構築されインフラが整えられていくが、これはもちろん外資による開発による。また、現在途上国の多くは経済主権を国際金融機関に握られた状態であり、国際金融機関が強い構造調整プログラムに沿った経済政策を行わなければならない。本稿に沿って考えるならば、53年、96年農地改革時のボリビアと同様の状況に置かれている国が多く存在するのである。そのような現実に置かれている国にとっては、農地改革について考える際も国外からの影響を受けざるを得ず、本稿で見たように貧困削減につながるような土地の再分配が行われる可能性は極めてわずかであると考えざるを得ないであろう。「農地改革は農業部門だけでなく、経済・社会開発の一部に位置づけて考えなくてはならない¹²⁸」という主張はむしろ逆であり、経済・社会開発の重要な一部であるからこそ全体的な政策の方向性に大きく規定されるのである。

また、現在ボリビアの場合はエボモラレスという急進的なリーダーの誕生によって、新

¹²⁸ Deininger=Binswanger, op. cit., p. 247.

自由主義経済政策からの転換を模索しているが、保守派の反対と国外からの圧力が一体となってそれを食い止めようとしている。現在のボリビアの場合は富裕層が政権にいないため変則的ではあるが、このような先進国と途上国の富裕層同士の結託は、ガルトゥングの言う「構造的暴力」として理解することが出来る¹²⁹。このような関係は多くの先進国・途上国関係に見出すことが出来るが、このような国外の要因も視野に入れた構造的理解を、農地改革を論じる際にも採用すべきである。益々経済活動が国境を越えて相互に影響を及ぼす今、農地改革の成否に関する議論は、保革の勢力争いだけでなく国外のアクターの働きかけにも着目すべきなのである。

¹²⁹ 川田 (1996) p. 67-70。

参考文献

日本語文献

上原盛毅「サンタ・クルス地方の近代化 - 日本人移住者受入れの歴史的背景 - 」、『移住研究 No. 18』、海外移住事業団、1981。

岡本哲史「一次産品問題と大土地所有制」、『ラテンアメリカ経済学：ネオリベリズムを超えて』、石黒馨編、世界思想社、2003。

遅野井茂雄「南米・新自由主義革命の明暗」、『国際情勢ベーシックシリーズ ラテンアメリカ第2版』、加茂雄三他著、自由国民社、2004。

「先住民政権の挑戦：「新しいポリビア」の建設に向けた困難な道のり」、『ラテンアメリカレポート vol. 23 no. 2』、アジア経済研究所、2006。

川田侃「川田侃平和研究 平和研究」、東京書籍、1996。

国本伊代「ポリビアの日本人村」、中央大学出版部、1989。

「ポリビア東部低地開発と開拓移住地 - その成果に関する一考察 - 」、『中央大学論集』第6号、1985。

国際協力機構「ポリビア 国別援助研究会報告書 - 人間の安全保障と生産力向上をめざして - 」、国際協力機構、2004。

清水達也「大豆輸出の拡大と食料生産の停滞 経済自由化以降の農業開発」、『アジア研ワールド・トレンド No. 82』、アジア経済研究所、2002。

下川雅嗣「アジアにおける貧困層の歩みとコミュニティ・ビジネス」、『まちづくりとコミュニティワーク』、解放出版社、2006。

速水佑次郎「新版開発経済学：諸国民の貧困と富」、創文社、2004。

藤田護「二 三年十月政変から改憲議会へ ポリビア政治情勢への視点」、『グローバル化に対抗するラテンアメリカの先住民民族』、現代企画室、2005。

アマルティア・セン、黒崎卓・山崎幸治(訳)「貧困と飢饉」(Sen, Amartya Kumar. Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Deprivation. New York. Oxford University Press. 1981.) 岩波書店、2000。

S.リベラ・クシカンキ、吉田栄人(訳)「トゥパック・カタリ運動 ポリビア先住民の闘いの記憶と実践(1900~1980年)」(Rivera Cusicanqui, Silva. Oprimidos pero no Vencidos.) 御茶ノ水書房、1998。

- ジェフリー・サックス、鈴木主税・野中邦子（訳）「貧困の終焉 - 2025 年までに世界を変える」(Sachs, Jeffrey. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin. 2006.) 早川書房、2006。
- ジョセフ・E・スティグリッツ、鈴木主税（訳）「世界を不幸にしたグローバリズムの正体」(Stiglitz, Joseph E. *Globalization and Its Discontents*. New York. W.W. Norton and Company. 2002.) 明石書店、2002。
- ウォールデン・ベロー、戸田清（訳）「脱グローバル化：新しい世界経済体制の構築へ向けて」(Bello, Walden F. *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. Zed Books. 2005.) 明石書店、2004。
- マイケル P・トダロ、ステファン C・スミス、岡田靖夫（監訳）「トダロとスミスの開発経済学 第 8 版」(Todaro, Michael P, and Stephen C. Smith. *Economic Development*. Boston. Addison-Wesley. 2003) 国際協力出版会、2004。

外国語文献

- Albo, Xavier. "And from kataristas to MNRistas? The surprising and bold alliance between Aymaras and Neoliberals in Bolivia," in ed. Donna Lee Van Cott, *indigenous people and democracy in Latin America*, Macmillan Press, 1994.
- Albro, Robert. "The Indigenous in the Plural in Bolivian Oppositional Politics", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 24, no. 4, 2005.
- Alexander, Robert J. "History of Organized Labor in Bolivia", PRAEGER, London, 2005.
- Barraclough, Solon L. "Agricultural Policy and Land Reform", *The Journal of Political Economy*, vol.78, no. 4, Part 2, 1970.
- _____. "Land Reform in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors", Geneva, UNRISD, 1999.
- Benton, Jane. "Agrarian Reform in Theory and Practice: A Study of the Lake Titicaca Region of Bolivia", Ashgate, 1999.
- Binswanger, Hans, Klous Deininger, and G. Feder. "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations", in eds. J. Behrman and T. Srinivasan.

- Handbook of Development Economics, Volume III*, Elsevier Science, North Holland, 1995.
- Blasier, Cole. "The United States and the Revolution", in eds. James M. Malloy and Richard S. Thorn. *Beyond the Revolution: Bolivia since 1952*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1971.
- Borras, Saturnino M Jr. "Towards a Better Understanding of the Market-led Agrarian Reform in Theory and Practice: Focusing on the Brazilian Case", *Land Reform*, 2002/1, 2002.
- Burke, Melvin. "Land Reform in the Lake Titicaca Region", in eds. James M. Malloy and Richard S. Thorn. *Beyond the Revolution: Bolivia since 1952*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1971.
- Carter, Michael R, and Dina Mesbah. "Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth?", *World Development*, vol. 21, no. 7, 1993.
- Carter, William E. "Revolution and the Agrarian Sector", in eds. James M. Malloy and Richard S. Thorn. *Beyond the Revolution: Bolivia since 1952*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1971.
- Cusicanqui, Silvia Rivera. "Oppressed but not Defeated: Peasant struggles among the Aymara and Qhechwa in Bolivia, 1900-1980", UNRISD Participation Programme, 1987.
- Deere, Carmen Diana, Magdalena Leon. "Institutional Reform of Agriculture under Neoliberalism: The Impact of the Women's and Indigenous Movements", *Latin American Research Review*, vol. 36, no. 2, 2001.
- Deininger, Klaus. "Land Policies for Growth and Poverty Reduction", Oxford University Press, Washington, 2003.
- Deininger, Klaus, Hans Binswanger. "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges", *The World Bank Research Observer*, vol. 14, no. 2, The World Bank, 1999.
- Deininger, Klaus, G. Feder, G. Gordillo de Anda, and P. Munro-Faure. "Land Policy to Facilitate Growth and Poverty Reduction", *Land Reform 2003/3 Special Edition*,

- World Bank, FAO, 2003.
- FIAN, and La Via Campesina. "Global Campaign for Agrarian Reform Working Document: Commentary on Land and Rural Development Policies of the World Bank", FIAN and La Via Campesina, 2004.
- Fifer, J. Valerie. "The Search for a Series of Small Successes: Frontiers of Settlement in Eastern Bolivia", *Journal of Latin American Studies*, vol. 14, no.2, Cambridge University Press, 1982.
- García Linera, Álvaro. "The Indigenous Movements in Bolivia", *Diplomacia Estrategia Politica*, vol. I, no. 3, 2005.
- Ghimire, Krishna, B. "Land Reform at the End of the Twentieth Century: An Overview of Issues, Actors and Processes", in ed. Krishna B Ghimire. *Land Reform and Peasant Livelihoods: The Social Dynamics of Rural Poverty and Agrarian Reforms in Developing Countries*, ITDG Publishing, London, 2001.
- IFAD. "Rural Poverty Report 2001- The Challenge of Ending Rural Poverty", International Fund for Agricultural Development, Rome, 2001.
- Ingram, George M. "Expropriation of U.S. Property in South America: Nationalization of Oil and Copper Companies in Peru, Bolivia, and Chile", Praeger Publishers, London, 1974.
- King, Russell. "Land Reform: A World Survey", G. Bell and Sons Ltd, London, 1977.
- Kohl, Benjamin. "Challenges to Neoliberal Hegemony in Bolivia", *Editorial Board of Antipode*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006.
- _____. "Privatization Bolivian Style: A Cautionary Tale", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28.4, Blackwell Publishing, Oxford, 2004.
- Lahiff, Edward, Saturnino M Borrás, Jr, and Cristobal Kay. "Market-led Agrarian Reform: Policies, Performance, and Prospects", *Third World Quarterly*, vol. 28, no. 8, 2007.
- Lagos, Maria L. "Autonomy and Power: The Dynamics of Class and Culture in Rural Bolivia", University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994.
- Linera, Alvaro Garcia. "The Indigenous Movements in Bolivia", *Diplomacy, Strategy and Politics* vol. I, no.3, 2005.

- Malloy, James M. "Bolivia: The Uncompleted Revolution", University of Pittsburgh, 1970.
- Munoz, Jorge A., Isabel Lavadenz. "Reforming the Agrarian Reform in Bolivia", Development Discussing Paper No. 589, Harvard Institute for International Development, 1997.
- Ray, Debraj. "Development Economics", Princeton University Press, New Jersey, 1998.
- Rosin, Eileen, and Coletta A. Youngers. "Drogas y Democracia en America latina", Editorial Biblos, 2005.
- Swartley, Lynn. "Inventing Indigenous Knowledge: Archaeology, Rural Development, and the Raised Field Rehabilitation Project in Bolivia", Routledge, London, 2002
- Tai, Hung-chao. "Land Reform and Politics: A Comparative Analysis", University of California Press, 1974.
- Urioste, Miguel F. de C. "Bolivia: Reform and Resistance in the Countryside (1982-2000)", *Occasional Paper Series* no. 23, London, Institute of Latin American Studies, University of London, 2001.
- Van Cott, Donna Lee. "Bolivia: The Construction of a Multiethnic Democracy", in eds. Howard L. Wiarda, Harvey F. Kline. *Latin American Politics and Development Fifth Edition*, Westview Press, Colorado, 2000.
- Veltmeyer, Henry, and James Petras. "Bolivia and the Political Dynamics of Change", *European Review of Latin American and Caribbean Studies* no. 83, Centre for Latin American Research and Documentation, 2007.

インターネット

在ボリビア日本国大使館ホームページ

<<http://www.bo.emb-japan.go.jp/jp/index.htm>>.

国務省ホームページ内、国別情報：ボリビア

<<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35751.htm>>.

米国国際開発援助庁（USAID）ホームページ内、国別プロフィール：ボリビア

<http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/program_profiles/boliviaprofile.html>.

世界銀行ホームページ内、Bolivia CSA – Towards a New Social Contract

<<http://go.worldbank.org/QO0BB5FXX0>>.

ボリビア農地改革省ホームページ内、2006年農地改革改正法

BBC News. “South America Launches New Bank”, 10 December, 2007.

<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7135397.stm>>.

Bolivia Ley de reconducción comunitaria de la Reforma de la Reforma Agraria

<<http://www.inra.gov.bo/portav2/Docs/noticias/uploads/Ley3545.pdf/>>/

Burbach, Poger. “Confrontation in Bolivia over Agrarian Reform”, Z net, 4 December

2006. <<http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=11563>>.

Keane, Dan. “Bolivia Targets Opposition Leader’s Land”, ABC News, 29 January 2007.

<<http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=3329104>>.

Romero, Simon. “Protesters in Bolivia Call for Provincial Autonomy”, International

Herald Tribute, 16 December 2007.

<<http://www.iht.com/articles/2007/12/16/america/bolivia.php>>.