

英領ビルマにおける初期土地制度1826-1876

齋藤 照子*

The Land Tenure System in Burma in the Early Stage of British Colonization, 1826-1876

Teruko SAITO*

This note aims to trace the reformation of the land tenure system in Burma by the British colonial government in the period 1826-1876. All major forms of land tenure in Colonial Burma were introduced in this period and compiled into the Lower Burma Land and Revenue Act, 1876, which gave substance to the basic land policy of the British government in Burma.

Many British administrators admitted that

under Burmese rule, land in Lower Burma was cultivated by independent cultivators who were practically proprietors of the soil.

The declared land policy of British government was to create a peasant-proprietor class. But the system actually introduced in Lower Burma in this period contained the seeds of destruction of peasant property in land.

はじめに

英領期のビルマの土地問題に関しては、ファーニヴァル [Furnivall 1956; 1957] を嚆矢とし、アンドラス [Andrus 1946], ビンズ [Binns 1948], アダス [Adas 1974], あるいは竹村 [竹村 1976; 1979] と、すでに多くの研究がある。こうした研究により、19世紀から20世紀にかけての約1世紀にわたる植民統治期に、ビルマ人農民層が他に類例をみないほど激しい分解過程に晒され、その圧倒的多数は土地を失い、貧困の淵に沈んでいったことが明らかになっている。

植民地時代に根をもつこうした土地問題は、今なお、ビルマ農村における大量の土地なし層の堆積という形で残存し、その解決が迫られている。

英領ビルマにおける土地制度は、ライーヤトワーリー (ryotwari) 制度であり、国家と直接生産者の間に中間介在者の存在を認めぬ、自作農育成を眼目とする制度だったとされている。ところが、ライーヤトワーリー (自営農民) に対する私的土地所有権の法認にもかかわらず、これらの農民は急速に没落し、土地は高利貸、商人らの非農業者へ集中し、ビルマ王朝の統治下においてはほとんど存在しなかった膨大な農業労働者層が形成されることになった。

従来、こうした農民的土地所有の崩壊過程は、主として農業構造の転換、すなわち自給的農業から輸出向け商業的農業への転換とい

* 東京外国語大学外国語学部インドシナ語学科 ; Department of Indochinese Studies, Faculty of Foreign Studies, Tokyo University of Foreign Studies, 4-51-21, Nishigahara, Kitaku, Tokyo 114, Japan

う面から説明されてきた。こうした視点はもちろん有効かつ重要であるが、その過程の起点をなしている、英国による土地制度の改編の意味の検討も、劣らず重要である。しかし、英国による土地制度の改編の実態と、それが果たした歴史的役割については、これまで研究がほとんど行われていない。

ファーニヴァルは、英国の導入した土地制度そのものがビルマ人にはなじみの薄いものであり、それに対する無知が彼らの土地喪失を加速させたと指摘しているが [Furnivall 1956: 92]、従前の慣習的土地制度と、英国統治下の土地制度の本質的な差異をいかに捉えたらよいかという点は、その著作の中では十分には明らかにされていない。

小稿は、こうした状況を踏まえて、土地制度史研究の手がかりを引き出すべく、英国の初期土地政策を追ってみた。すなわち、当時の行政官たちが、ビルマの慣習的土地制度をどのように理解したか、そして植民地政府が、いかなる目的でどのような土地制度を創案しているかを明らかにして、植民統治期の土地制度の性格を、実態に即して考察することを課題としている。

I テナセリム、アラカン併合と 初期土地政策

1) テナセリム地方

1826年2月24日に締結されたヤンダボ条約により、テナセリムとアラカンが英国に割譲され、テナセリムはインド総督府の直轄州となり、アラカンは准総督州であるベンガル政庁の下に置かれることになった。

さて、併合時のテナセリムの人口は約7万と推計されており、山岳部から海岸線に至るまで深いジャングルに覆われ、点在する村落の周辺にわずかな耕地がひらけているという状態だった。テナセリムの領有に関しては、

インド総督府では、戦費など財政負担ばかり大きく利益がないと、テナセリム売却論や返還論が出るなど [Desai 1939: 132-137]、開発の方針も定まらず、主として船舶建造用のチーク材伐採に関心が寄せられるにとどまっていた。

こうした中でテナセリム統治に当たった行政官にとって緊急の課題は、とにもかくにも租税徴収の方式を確立して、財政収入の実をあげることであった。初代テナセリム長官 (Commissioner of Tenasserim) は、ペナンより1825年に赴任したメインジー (A. D. Maingy) だったが、インド総督府の方針として、迅速かつ順調に財政収入をあげるべく、当面の間、現地の慣行に沿った形で徴税せよとの指示に基づいて、現地の慣行の調査に乗りだした。しかし、これは予想以上に難事業であった。ビルマ王朝の統治に関する資料は散逸し、ビルマ人役人や在地首長の多くがビルマ領に逃亡しており、ビルマの慣習や制度を説明しうる人材はみつからなかった。たとえそうした人材がいても、長い歴史を経て進化してきた複雑な慣行を、それをほとんど理解していない通訳を介して、まったく理解できない外国人に説明せねばならなかった²⁾ という [Furnivall 1956: 30]。

しかしメインジー長官は、同時期にアラカン行政に携わった行政官に比べて、ビルマの慣行理解にたいへん熱心であった。そして、テナセリム地方の土地慣行について多くの重要な観察を残している。

メルギー (Mergui) では土地は無価値である。誰でも土地を開墾することが許されているし、また誰ひとりとして土地に関してはどのような権利証書 (title deed) も有していない。しかるに、その土地が確固とした私有財産であることもまた事実である。³⁾

ビルマ政府の統治下では、広く土地が私有財産として認められていた。どのように卑

しい身分のものであろうと、自分が獲得した、あるいは耕作している土地を売却しようが、遺贈しようが、その他の方法で譲渡しようが、いかように処分することもできたのである。

「これらの地方では土地の私的所有がつねに存在してきた。ビルマ王朝の統治下でも、人民はその所有地を売却し、抵当に入れ、あるいは遺贈することができた。また犯罪の責を問われる場合以外には、自分の土地を没収されるようなこともまったくなかった」 [Aung Khin 1971: 5-6]。

これらの記述は、テナセリム地方の慣習的な土地保有の様態について、いくつかの重要な点を指摘している。すなわち、未墾地の開墾があらゆる人間に自由にひらかれていること。そして、開墾し、それを耕作するものには占有のみでなく、処分を含む権利が認められていたこと。すなわち、私的所有が成立していたこと。しかし、それは証書などで法認された権利ではなく、慣行上の権利として現実を支配していること。

これらの諸点から、当時のテナセリム地方の土地制度を基本的に律していたのは、いわゆるダマウーチャ慣行 (dama-u-gya) であったと推察できる。ダマウーチャというのは、刀 (dama) を最初に (u) ふりおろす (gya) というビルマ語だが、その意味するのは、最初に荒地を切りひらきそれを耕作したもの、あるいはその子孫が、その土地の所有者となるという慣行であり、荒地に関しては誰でも自由に開墾することが認められていた。ダマウーチャは王朝時代の土地制度を形成する一つの重要な柱となっていた慣行である。

人口が稀薄であり、ジャングルに覆われた高温多湿の可耕の荒地が、人口に比すればいわば「無限」に存在するといった状態のテナセリム地方では、開墾に権原を有する土地に

対する完全な支配権が広く認められていたことは理解し易い。裏返せば、土地そのものは、それ自身ではほとんど価値をもたず、開墾という労働がたいへん価値をもっていたということになる。

農民の私的土地所有が存在するというメインジューの報告に基づきインド政府は、テナセリムにおけるライヤトワーリー制度の採用を決定する [ibid.: 9]。すなわち、国家と直接生産者の間に介在する、上級・下級の土地所有権を調査することは不要と判断し、家族労働で耕作できるような規模の小農に対し、納税の履行を唯一の条件として、政府が直接土地所有権を与えてゆこうということになった。

しかし、インドで施行されたライヤトワーリー制度では、土地の測量に基づく課税額査定と、個人所有地の登記が基本的要件として履行されていたが [Report of the LRS Committee 1922: 287]、テナセリムではこの要件はいずれも充たされなかった。インド総督府はテナセリムにおいても地積測量と個人所有地の登記を行うよう勧告したが、メインジューの後任のテナセリム長官ブランデル (E. A. Blundell: 1834-1842在任) は測量も登記もテナセリムの実情にかけ離れていると勧告を斥けている。すなわち、テナセリムでは人々は土地に対し執着を示さない。人口が稀薄で労働賃金が高く、食糧も豊富なテナセリムでは、耕作者は農民というより投機業者のようなもので、一つの土地を2-3年だけ使用し、ほかによい機会があれば、いとも易易と土地を捨てて移動してしまう。こういう状況では地積測量は経費がかさむだけでなく無意味であるというのである [Aung Khin 1971: 24-25]。

メインジュー長官時代 (1825-1834) の地稅徴収は、いわゆる村請制度と呼ばれるもので、村全体の税額を総生産物の何分の1とい

う形で決定し、村人たちの間にそれを割り当て、村長が徴収し納付するという方式をとっていた。税額は1825年以来、ビルマ王朝時代における国家の取り分がそうであったという理由で、総生産物の10%とされたが、王朝時代には遺漏が多く、実際は6%程度だったといわれている [Furnivall 1956: 34]。しかし、財政赤字に悩むテナセリム長官は、塩税、関税、酒税、市場税など多くの税の創設とともに、地税額を1828年には、水田では総生産物の20%、畑が25%と大幅に引きあげている [Aung Khin 1971: 18]。

それにもかかわらず、1831/32年の時点におけるテナセリムの税収額は合計33万ルピーであり、軍事費、行政費をあわせた歳出129万ルピーには遠く及ばず、大幅な赤字を記録していた [ibid.: 22]。人口および耕地の伸びも遅延として進まなかったが、耕地拡大を促進するためビルマ領からの移民を目当てにスクォッター制度(squatter system)が導入された。

スクォッター制度は、占有者のいない土地には、誰でも自由に入りこみ耕作することを認めるというもので、スクォッターは毎年、税を政府に納付する限りにおいて土地を占拠し、耕作することができる。英国人官吏は、ビルマのダマウーチャ慣行に相当するものという見解を示したが、スクォッター制度では土地はあくまでも国家に帰属し、スクォッターはその土地を処分できないことはもちろん、政策いかんによっては追い立てられることもありうる。開墾者が土地に対して完全な支配権を得るダマウーチャとは似て非なるものである。

なお、のちの地租査定先駆けとなる事業としては、1847年テナセリムに赴任した A. フェーヤー (Arthur Phayre) が、二つの町区を対象に調査を行い、クウィン (kwin) と呼ばれる区画単位ごとの地租賦課を試みている。クウィンとは川などの自然物によって

区切られた一まとまりの耕地であり、同じクウィンの中ではほぼ土壌条件が均質であるとして、これを地租賦課単位に採用したものである。このクウィン制度 (kwin assessment system) は、のち下ビルマで広く採用されることになる。

2) アラカン地方

併合当時のアラカンの人口は、テナセリムをやや上回る約10万人と推定されている [Furnivall 1956: 59]。テナセリムと同様に、ビルマ王朝の版図の中では遠隔地に位置し、人口も少ないアラカン地方でも、やはりダマウーチャに基づく土地の私的所有が広く認められた。

1880年の英領ビルマ官報 (British Burma Gazette) によれば、アラカン地方でも、誰でも荒地を開墾でき、最初に土地をひらいたものが占有し続ける権利をもっていた。こうして開墾し耕作するものに対しては、その土地に対する完全な支配権が認められており、譲渡、売却、遺贈などの処分ができるという状態にあった。また、³土地に対する私的権利は、他のどの東洋的専制におけるよりも確固としており完全である。土地に対する耕作者の権利は、王の権利に従属するが、耕作者の圧倒的多数は、実質的に土地所有者である⁴とも書かれている [Aung Khin 1971: 31]。当時の英国人の東洋的専制のイメージが、⁵すべての人民の生命、財産が単一の独裁者の手中にある社会⁶ [BGA Henzada: 61] というきわめて粗っぽいものであっただけに、ビルマのこうした土地慣行には一様に驚きが示されている。

メインジー長官の書簡にしる、官報の叙述にしる、開墾者は単なる占有を越えて処分する自由を含む土地に対する完全な権利を享受していたという。国家的土地所有の下における土地占有農民という枠をとび抜けて、私的

所有の世界に突入している。ダマウーチャ慣行が、遍在する「無限」の自然そのものである土地を、一定の生産力を有する耕地へ変換させた労働＝開墾が、その社会においてきわめて重要な意味をもつことに対応した制度であることは容易に理解されるが、こうした開墾地は子孫に受け継がれると、ボババイン地 (Boba-baing-mye, ancestral land) と呼ばれる、同様に処分可能な私有地となり、下ビルマを通じて広汎にみられた土地保有の形態を形成する柱になっていた。

農民の土地に対する「完全な権利」という場合、処分権の内容である売却や抵当設定の実態がどのようなものであったかは気になるところである。もしブランデルのいうように、テナセリムやアラカンで、耕地がきわめて容易に放棄されるような状態にあったとすれば、売買や抵当設定などはそもそも成立し難いように思われる。

ともあれ、農民による土地の私有の存在がライヤトワーリー制度導入の根拠とされたことにはまちがいない。

ところが興味深いことに、併合当初、アラカンの英国人行政官たちは、ビルマの行政区タイ (taik) の長タイダディー (taik thugyi) をインド、ベンガル州におけるザミンダール (zamindar) に擬しており、彼らはタイを領地として所有する大土地所有者であるとみなした [BSM 1908: 7]。これは現在では、ビルマの慣行に無知であった行政官による事実誤認と考えられている [Aung Khin 1971: 33]。タイダディーはタイ内で地税を徴収し、その一定割合を報酬として受け取る、あるいはトゥーディーサ (thugyi sa) と呼ばれる下付地 (service land) を与えられるが、タイそのものを領地として所有していたわけではないというのが大方の理解である。しかし、タイダディーが地主的な大土地所有者とは考えられないことについては異論がな

いとしても、在地領主的性格を帯びていたか否かの点は、より精密な議論と検証が必要とされている。

上ビルマの1850年代におけるミンドン王 (Mindon min) の税制改革が、地方役人や在地有力者に対する王権の反撃であったことを考えれば、地方のタイダディー、ミョウダディー (myo thugyi) 層の領主的成長を検討する必要が認められる。

併合当初は、こうしてタイダディー層が政府へ納付税額の見込み高を申告し認可されると、タイの内部では自由勝手に住民に徴税を行っていた。しかし1828年10月、インド総督府が末端における徴税額を定めるよう勧告したため、トゥーディー (thugyi) は一定の手数料のみ受け取ることとなった [ibid.: 39]。

アラカンでも地租査定 (land settlement) は行われなかったため、差し当たり課税基準としては、使用されている犁の数が採用された。耕地に対する課税が行われたのは1831年からであり、アラカン地方独特の地積語ドゥーン (doon) が測量単位となった。ドゥーンとはビルマ語のシン (shin) に相当する語で、家畜一対を指し、転じて牛一対で耕作できる規模の土地面積を意味するようになった [BSM 1908: 7]。したがって、厳密な面積を表わすことはできないが、1ドゥーンは約6.25エーカーに相当する、とされた。1850年にはテナセリムでクウィン制度をはじめたA. フェーヤーがアラカン長官となり、アラカンにもクウィン制度を導入したが、1865年までタイごとの課税やドゥーンによる課税も併存していた。

アラカンでも耕地が伸び悩み、したがって、地税収入も思うようにならなかったため、政庁は耕地の急速な拡大を狙って荒地払下げ制度を創設した (Waste Land Grant Rules of 1839, Arakan)。資本を有する企業家による大規模な開発を誘致しようと、8-64

年間の長期借地権を有利な条件で与えることを骨子としていた。当時そのような農業開発に応ずる企業家層はほとんどおらず、この法令の効果はなかったが、制度としてはライヤトワリー制度の理念に反する、実質的な大土地所有制、あるいは大地主制に道をひらく内容をもっていた点が注意されねばならない。

II ペゲー (Pegu) 併合と 下ビルマの土地制度

1) 併合時の土地保有状況

第2次英緬戦争のさなか、1852年12月20日、インド総督ダルハウジー (Dalhousie) は、ペゲーおよびマルタバン (Martaban) の併合を宣し、現在下ビルマと呼ばれる一帯はすべて英領下に編入された。

1862年にはテナセリム、アラカン、ペゲーの3地方は統合され、英領ビルマ (the Province of British Burma) となり、ビルマ長官 (Chief Commissioner of the PBB) が置かれ、A. フェーヤーが初代長官に就任した。

広大なイラワディ・デルタを擁するペゲー地方の併合時の土地保有の様態も、テナセリムやアラカンに共通する特徴を備えていた。併合時の人口はペゲーとマルタバン合算して約72万人と推定されている [Furnivall 1956: 59]。1826年にラングーンとフモービ (Hmaubi) 間を行軍した英軍将校は、——肥沃なるべき平野が荒野のまま放置され、一面雑草やジャングルに覆われている、水田はわずかに点在するのみ——と記している [BGA Syriam: 71]。1850年代においてもラングーン周辺では耕地が毎年容易に放棄されていたといわれる。1862年英領ビルマの首都と定められたラングーンの県知事をつとめたアルダフ大佐 (Col. Ardagh) は、当時の土地保有

の様態について次のように記している。

「土地が人間にとって空気のように無料だということは、ヨーロッパ人にとっては理解し難い観念であるが、ビルマ人にとってはどうもそのようである。……ビルマでは多くの場合、土地の占拠はあっても、所有は存在しない」 [ibid.: 73]。

「村人たちは、通常、土地、とりわけ水田を共有地とみなしている。村の誰でもが使用できるし、耕作ののち、放棄することも勝手だ。……土地の地力が落ちてきたと感じられると、それは放棄され村の共有の休憩地となり、誰でもが自由にふたたび耕作できる」 [ibid.: 74]。

アルダフ大佐は、一方でそもそも所有という観念が成立しないといい、他方で村の共有地という考え方を示して矛盾しているが、村が通常の耕地に対して所有あるいは占取の主体となるという慣行はビルマでは存在しなかったと考えられるので、後段の叙述には疑問が残る。土地が容易に放棄され、また誰でも自由に使用できる、すなわち排他的な占有が主張されないような状況が存在したことのみを読み取るべきだろう。

アルダフ大佐は、併合後もビルマ人に根強く残っている土地に対する態度——「土地には所有 (apaing) というようなことはない。好きなところへ行って働けばよい」というような——を改めさせ、土地所有の観念を植えつけることが先決だと主張している。

A. フェーヤーはビルマの土地慣行に興味を示し、土地制度に関するノートをまとめ、次のように述べている。

「ビルマの土地制度の固有の基礎は、土地をひらき、耕作するものが国家への役務を提供するという条件だけで、その土地に対する絶対的な支配権を獲得するというところにある。これは完全な処分権を有する自由土地保有権 (allodial title) であると認められる。

……しかし、こうした耕作権は、王の権利に従属せねばならなかった。ペグーにおいても、何代かにわたって同一家系に保有されていた土地が王に没収された例が多々ある。ペグーにはモン族が多く、反乱罪で土地が没収される例が多かった。ビルマ族の居住地ではこうした例は少なかったようである⁹ [BGA Henzada: 63]。

また、⁹ペグーの耕地のすべては、8エーカーぐらいの小規模な独立した耕作者の手中にある⁹ [ibid.: 58] と書いており、こうした直接生産者による私的な土地保有が広汎に成立していることを思わせる。さらにアルダフ大佐の観察とは異なって、フェーヤーによれば、耕作者には土地に対する執着は十分にある。しかし、かなり頻繁に一定の価格で売買されていたという。しかし、この売買は、ヨーロッパ近代社会における売買とは異なっており、土地の⁹売り手⁹は、いつでもそれを買い戻すことができ、また⁹買い手⁹はそれを第三者に売るためには、元の所有者の許可を得ねばならなかったという [ibid.: 61]。

アルダフ大佐の観察が、広大なジャングルとの接点にある新開地における状況を示しているとすれば、ビルマ長官フェーヤーの記述は、より耕作の安定した、ややひらけた地域の状況を写しているように思われる。広大な下ビルマでは、農法に関しても一様ではなく、犁耕過程をもつものと、犁耕を行わず、ごく浅く土地を耕すのみで、主要な農具はダー (dah) と呼ばれるナタのような刀だけという粗放的な農法もあった。後者の場合は2-3年で土地を放棄する移動耕作の形をとることが多く、アルダフ大佐の観察の背景にはこうした農法が存在していたと思われる。

開墾を権原とし、開墾者あるいはその子孫に私有される土地のほかには、ペグーには次のような種類の土地も存在していた。その一つは、公務（軍務あるいは国王に対する種々

の役務）に対して王より軍人、兵士あるいは役人たちに下付される下付地であり、それは通常、宅地 (ne mye) と耕地からなっており、さらに耕地には無税の自家消費用耕地 (sa mye) と地租あるいは地代負担のかかる耕地 (lok mye) の2種類があった [Furnivall 1957: 32]。村長に下付されたトゥーディーサと呼ばれる土地も、この下付地に分類される。村長はこれを自ら耕したり、あるいは他人に耕作させて地代を取ることもあった。

他の一つは、通常アヤドー (Ayardaw) と呼ばれていた王領地である。ヘンザダ地方では、バーンダ (bhandā) という名で呼ばれていた王領地が存在し、世襲の王領地の耕作者ラマイン (lamaing) によって耕作されていた [BGA Henzada: 62]。

下付地、王領地がどのくらいの規模で下ビルマに存在していたかは明らかでないが、下ビルマにおいて圧倒的に多い土地保有の形態は、行政官たちによって小規模自由保有地 (petty allodial properties) と呼ばれた、租税負担のみを義務づけられた一種の私的土地所有であったようである。さらに、原則的には処分を禁じられていた下付地においても、自由保有地と同様に譲渡されたり、抵当設定されたりすることが多かったという。

2) 初期土地制度の諸相

ペグー領有後、1876年の「下ビルマ土地および租税法」(The Lower Burma Land and Revenue Act 1876) が制定されるまでの期間、下ビルマではさまざまな土地制度が考案され施行されているが、こうした初期土地制度の実態をみると、英国のビルマにおける土地制度の基本がライーヤトワーリー制度にあったというのは、理念の上にはすぎず、現実には英国本国のため、植民地からできる限りの利益をあげるべく、自作農主義に反するような内容の制度が次々に打ちだされたことがわ

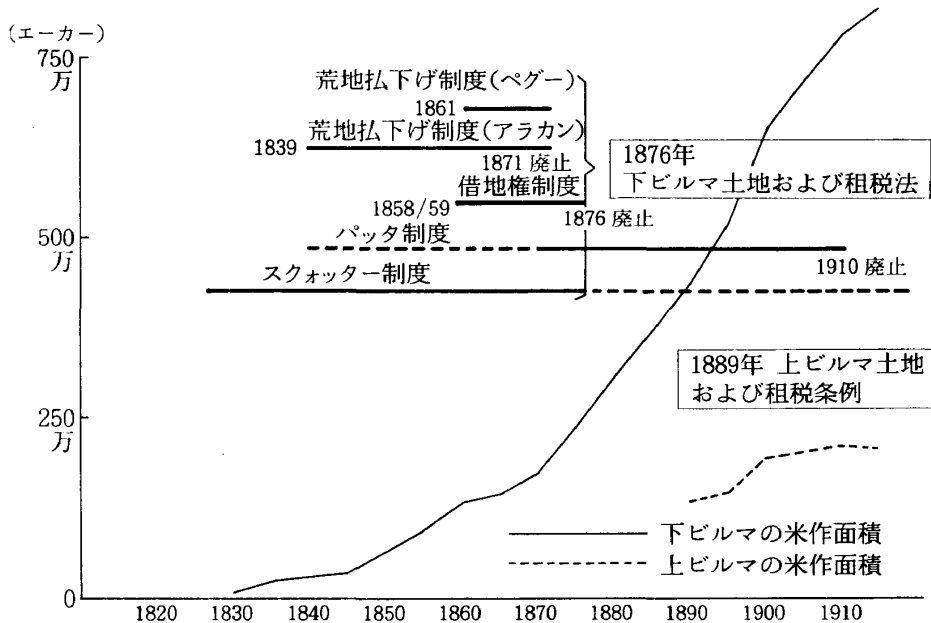


図1 英領ビルマにおける米作面積の動向と初期土地制度
米作面積出典：Cheng Siok-Hwa [1968：241-242]

かる。

テナセリム、アラカンの統治はいまだ英国に利益を生まなかったが、広大・肥沃な平野部を擁したペゲーの領有は、安あがりであり、しかも英国に多大の利益を生むだろうというのが、第2次英緬戦争を仕向けたインド総督ダルハウジーの確信であった [Furnivall 1956: 47]。そして、下ビルマのその後の急速な開発は、この確信を現実のものとした。

ペゲー領有とともに、英国の植民統治の目標は、単に租税収入の確保という点から、広大・肥沃なデルタの積極的開発へと移ってゆく。ビルマの主要輸出品も、チーク材から米へと変化を逐げてゆく。

しかし、併合後1870年ごろまでのペゲーは、政府の期待に反し、それほど耕地も人口も増加していない。したがって、このころまでに出揃ったさまざまな土地制度は、いずれも耕地拡大と移民誘致をその主要な目標として考案されたものだった [Report of the LRS Committee 1922: 41]。

a) スコッター制度

併合直後のペゲーでは、耕作をできる限り

すみやかに拡大させるため、ビルマ統治下の慣習にもっとも近いと考えられたスコッター制度が、まず採用された。さらに移民を誘致するため、開墾期間の免税を望む場合には、5エーカー以下の土地については村長、5-50エーカーの規模では郡長 (Assistant Commissioner), 50エーカー以上の場合は県知事 (Deputy

Commissioner) に申請して許可を得ることができた [Aung Khin 1971: 56]。

スコッターとして荒地を切りひらいたのは、ほとんどが上ビルマからの移民であるが、彼らはビルマ領から飢餓や貧窮に追われて流れてくるのであって、地租免除措置を受けられたとしても、その開墾資金や、生活資金のもちあわせはなく、ほとんどの場合、高利貸に頼らざるを得なかった。ビルマ政府統治下のダマウーチャ慣行の下では、たとえ耕作を放棄しても開墾者のその土地に対する権利はそのまま残ったのに対して、英領下では、借金のカタに開墾地を取られれば最後であり、多くのスコッターは、自らひらいた土地を手放し、より下流のジャングルへ移動してゆかねばならなかった。

こうした移動は、その真の原因を把握されず、ビルマ人の「勝手な土地放棄」というように受け取られることが多く、政府内部ではスコッター制度への反対意見が強くなっていく [Furnivall 1957: 52]。そして1858-1859年には、農民に土地に長く留まることを奨励する目的をもって借地権制度 (lease

system) が導入された。

スコッターが土地所有者になる道がひらけたのは、1876年の「下ビルマ土地および租税法」が制定されてからである。同法の第7条によって、荒地を開墾し引き続き12年間それを耕作し、かつ地租を払い続けたものには、その土地の所有権 (land holder's title) が与えられることとなった [LBLRM 1915: 4]。

b) 借地権制度

1858/59年に導入されたこの制度は、地租査定を行なった土地について何年かにわたる借地権を発行し、借地権保持者はその借地期間中は、追加的な地租支払いなしに、無制限に耕作を拡大できるという内容をもっていた [Furnivall 1957: 52]。借地期間は、3年、5年、10年のいずれかであったが、借地の期限が切れると次回には、拡大された耕地については1/2の地租率が適用されるというように、耕作の拡大を優遇した。

借地の方式としては、村落借地制と個人借地制の2種類があり、まず村落借地制が1858年に開始されている。村落借地制では、村落に対して一定額の地租支払いを要件に、荒地、既耕地を含めた借地権を発行する。個々の農民の負担する地租は、村の中で配分され村長が徴収する [Aung Khin 1971: 70-71]。この制度の適用例としては、ラングーン県で1859/60年に10カ村5,337エーカー、同じく1860/61年に13,702エーカーで実施されたとあるが [BGA Syriam: 139-140]、私的土地所有の観念の育成という点からは疑念があるという反対意見が強くなり、結局、借地権制度の主流は個人借地となった。

1863年には、トゥングーとミャーナウンの両県で地租査定が57,029エーカーについて行われたが、そのうち55,649エーカーの占有者が借地契約の締結に応じたという [Aung Khin 1971: 74-75]。1865年からは全英領ビルマで借地権制度が強力に推進され、1869

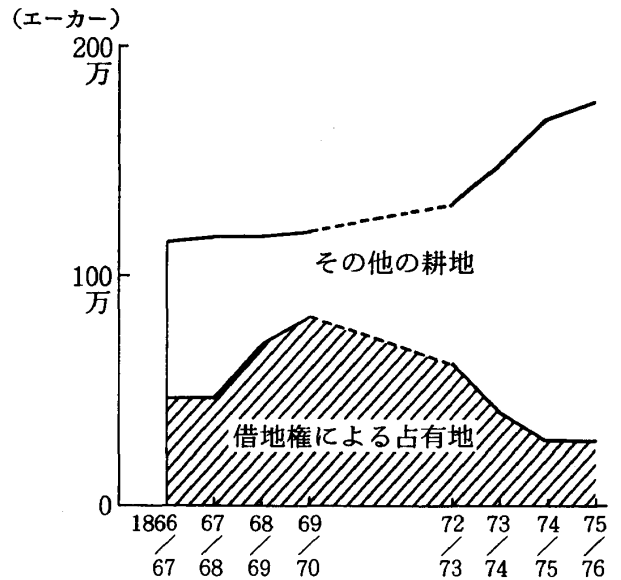


図2 ペグー管区における耕地と借地権による占有地の動向 (1866/67-1875/76)
出典: Aung Khin [1971: 77] より作成。

／70年にはペグー管区 (Pegu Division) の耕地の68.4%がこの制度の下に入るほどの勢いを示した (図2)。

しかし、ちょうどこのリースの最盛期は、英領ビルマの土地政策の変換期にも当たっていた。というのは、1869年にスエズ運河が開通し、その経済効果がビルマにもさまざまな形で波及してくる。ビルマ米のヨーロッパへの輸送日数の短縮がもたらした需要の拡大、運賃の軽減により、より安価になったヨーロッパ工業製品の大量流入、同様に経済的刺激を受けたアジア諸国からのビルマ米需要の拡大などが、ビルマの米作に刺激を与える [Aye Hlaing 1964: 93-95]。そして、このころから下ビルマの農業開発は、停滞から一変して急速な開発の様相を呈してゆく。

1872年になると、政庁は英領ビルマにおいてはもはや耕地の拡大の奨励は必要でない、したがって、耕地の拡大を第一義とした土地政策から、土地所有の様態を規制する土地政策への転換が必要だと判断する [Report of the LRS Committee 1922: 42]。

そして、この年に地租査定方式の改革が提

案され、村落共用地、個人所有地などの明確な境界画定と地図作成を重点的に行うようにと指示が出されている [loc. cit.]。

こういう状態に達したため、政庁は借地権の申請を奨励することを取りやめ、1875/76年には借地権発行そのものを廃止している。しかし、すでにこの制度の下で、借地権保有者の多くは広大な免税地を手に入れており、しかも耕作には熱心でないものが多かった [Furnivall 1957: 53]。

c) 荒地払下げ制度 (grant system)

リース制度も大土地所有に道をひらき、のちの地主制形成の要因の一つとなったが、それ以上に禍根を将来にわたって残したのは、荒地払下げ制度だった。

先にアラカンで1839年に荒地払下げ制度が策定されたことをみたが、ペグーにおいても1861年3月に「荒地払下げ規則」(Waste Land Grant Rules of 1861, Pegu) が発布され、さらに1863年には「荒地公売規則」(Rules for the Sales of Waste Land 1863) が制定された。これらはいずれも、政庁の望むような耕地の拡大が進まぬ段階で、資本家、企業家に土地を有利な条件で払い下げて、開発に彼らの手を借りようという考えで作られたものである。しかも、1863年規則は従来存在していた耕作を行わなかったものに対する罰則を削除し、1865年にはさらに何点かにわたって払下げ受領者に有利になるような改定を加えている。

しかし、当時は荒地に資本投下して農場経営を行おうというような企業家は存在せず、この制度を利用して土地を受領したのは、薪木を農民に売ったり、放牧地を賃貸したり、あるいは土地を分割して小作に出したりして、手っ取り早く金もうけしようという、投機業者、高利貸、商人、官人などばかりであった [ibid.: 54]。彼らのうちひとりとして払い下げられた土地には居住せず、また農業

に従事するものもなかったという。土地の払下げは、開発資金を有するか否かという条件だけで、きわめて簡単に行われ、払下げ地の周囲の村落との関係などはほとんど考慮されなかったため、払下げによって周辺の村人たちが蒙った被害はたいへん大きかった。ほとんどの払下げ地受領者が、周辺の荒地に不法な侵入を行い、元来の払下げ地に倍するような土地を所有しており、周辺の村人から薪木伐採料や放牧地使用料を取り立てていた。払下げ地の面積は不明だが、ラングーン県では、1871年に66件、合計8万エーカーの払下げ地があったが、そのうちわずかでも耕作されているのは15%くらいであったという [Aung Khin 1971: 91]。こうした実態が、土地測量を契機に政庁にも明らかとなり、結局1871年に荒地払下げ制度は廃止されるが、この制度が、不在地主の形成に結びつくものであったことは明らかである。

d) パッタ制度 (patta system)

パッタ (patta) という語はインドからの借用語であるが、ビルマでパッタ制度と呼ばれたのは、100エーカーを超えない荒地の払下げを意味した。この小規模土地払下げ制度は、最初の「荒地払下げ規則」ができた当初から存在していたが、当時は耕作者は、土地に関する権利証書のようなものには、ほとんど関心を示さず、耕作できればそれでよいというのが基本的態度であったから、パッタの申請もほとんど行われなかったという [ibid.: 99]。

この制度が重要になってきたのは、1870年以降、すなわち土地に対する農民の競争が顕在化し、土地保有の規制が問題となりだしたところである。

パッタ制度では、スクォッター制度と異なり、申請者には一定の資格が要求された。すなわち、種籾、家畜、現金など、高利貸に頼らずとも耕作できるだけの資力をもつ農民で

あることが要求された [Furnivall 1957: 52]。

土地が測量されたのち、パッタ受領者は、荒地の状態に応じて一定期間の地租免除を受けることができた。このようにパッタ制度では他の制度とは異なり、非農業者への土地流失の防止がはじめて意図されていた。

しかし、1880年代になるとパッタ制度もさまざまな欠陥を露呈するようになる。パッタの申請はつねに限られた開発の最前線に集中し、奥地にはほとんど申請がないという状況を呈したから、一定地区に申請が殺到し、事務処理が遅れ、申請者の資格を満足にチェックすることもできなくなる。競争の激しい地区では、地租査定官に多額の賄賂を提供できるものが土地を手に入れることになっていった [ibid.: 56]。

あるいは、払い下げられた土地は、何年間かは抵当に入れてはならないという制限があったにもかかわらず、移民の多くは申請の当初から高利貸に依存しており、高利貸は払下げ地を担保にしたうえ、政府にみつかった場合のリスクを上乗せした高い利息を課すのがつねだった [RLAC 1949: Part II, 116]。

さらに、払下げ地を手にしたものの多くは、元来の面積の何倍もの土地を私物化し、村長もそれを黙認したり、自分の縁者に5エーカーを超えて広い土地を与えたりしたという [BGA Syriam: 144]。

このように、パッタ制度の下でも少数者の手に広大な土地が集中する結果を生じていった。のちに、世紀の変り目ごろには、パッタ制度もまた農民的土地所有を創出せず、富裕な地主、金貸しの新興階級の形成に力があつたことが明白となるのである。そして1910年ごろには、この制度も廃止されることになった [RLAC 1949: Part II, 41]。

3) 1876年「下ビルマ土地および租税法」の制定

上記のようなさまざまな制度の試行錯誤を経て、下ビルマを対象にはじめて土地法が制定されたのは、1876年のことであった。同法の内容は、従来のさまざまな制度に法的表現を与えたこと、および新しくはスクォッターが土地所有者になる道をひらいたことにつきるが、この法律の制定過程で注目すべき論争が交されている。

それは租税法案準備委員会と当時のビルマ長官 A. イーデン (Ashley Eden) の間に交された論争であり、アルダフ大佐をはじめとする8人の委員からなる委員会はビルマ統治に経験をもつ側、それに対して新しくビルマに赴任したイーデン長官はインド政庁の意向を直接に反映した側ということができる。

委員会側の主張は、開墾後12年間耕作を続け、地租も支払ってきた耕作者に与えられる権利は完全な所有権 (proprietary right) であるべきだというものであった。

一方、イーデン長官は、政府が唯一かつ絶対の土地所有者であり、耕作農民には遺贈や処分のできる占有権 (occupancy right) が与えられるのみであると論じた。

これに対して委員会側は、A. フェーヤーらのビルマの慣行的土地所有に関するノートなどに依拠しながら、慣習からいっても、耕作者には所有者としての完全な権利が与えられるべきであり、国家は土地からの所得の一部を要求する権利を有するにすぎないと反論を加えた [Report of the LRS Committee 1922: 42-43]。

イーデン長官の立場は、国家 (植民地政府) の土地所有権を確固たるものとして、地代として剰余生産物を国家の手に独占・集中することを主張するもので、植民統治の現実をあるがままに表現したものと考えられる。

これに対して委員会側の主張は、国家は地税として地代を超えない範囲でのみ、生産物からの所得の一部を取り分とする、というも

のだが、農民に完全なる所有権を認めよという論拠に、ビルマではそもそも直接生産者が土地に対しては「完全な権利」を享受していたのであると主張している点はいへん興味深く、かつ重要である。

この論争は最終的には、妥協によって決着をみ、同法では権利主体としての耕作者には、所有者 (proprietor) と小作 (tenant) の中間として、土地保有者 (land holder) という用語が使われることになった。同様に、国家の取り分に関しては、地稅 (land tax) と地代 (rent) の中間として、地租 (land revenue) という言葉が採用された。

このように用語の上では妥協が図られたが、実際の地租の賦課状況を見ると、英国行政官自身がのちに認めているように、ビルマの地租の水準は、インドのどの州でもみられないほどの高い水準に査定されたのである。ビルマでの地租査定の基本は純生産 (net produce)、すなわち生産高より生産費を差し引いたものの50%を地租とするという点にあった。純生産の50%という方式そのものはインドから導入されたが、ビルマにおいては生産費に自家労賃部分を入れないという点が決定的に異なっていた。また、50%は最高限と考えられたインドの各州に対して、ビルマでは50%があくまで基準であった [ibid.: 63]。さらにビルマでは、インドでは課されなかった人頭税 (capitation tax) が15歳以上の成人男子に一律に課されていたことを考えれば、ビルマの農民の租税負担の過重さはきわ立っている。

ちなみに、英領ビルマの歳入の1863/64から1873/74年の11年間の変化をみれば、1863/64年の歳入は947,948ルピー、同歳出は521,793ルピーで、426,155ルピーの黒字を記録している [RABB 1874: 117]。

1873/74年の歳入は1,531,724ルピー、同歳出は759,855で、771,869ルピーの黒字

である。11年間に政庁の英領ビルマからの収益は81%伸びていることになる。この歳入の項目の中で最大の割合をしめているのが地租である。しかも、60,70年代を通じて歳入の伸びがもっとも大であったのも地租であった。

小 結

本稿はきわめて暫定的なノートとして英領ビルマの初期土地制度を追ってみたものだが、その中で明らかになった点をここで確認して結びに代えたい。

1. 下ビルマにおいては、多くの英国官吏によって、併合時には広く農民の土地の私有状態が認められた。もっともジャングルとの接点の新開地では所有に至らず、単なる占拠 (利用) と放棄の反覆がみられた。土地の私有は、主要には開墾に権原を有する土地所有の慣行に基づいていると思われる。
2. それに対して英国の土地政策の基本は、地稅収入の確保あるいは開発など、植民地経営の利益追求を第一義としたため、理念として掲げられた自作農主義とは相反する制度が、当初から実施され、一方農民の保護という面では何らの制度的保障もなされなかった。
3. 英国による土地制度の改編の歴史的意味については、さらに詳細な研究が必要とされるが、これが私的土地所有の法認ではあっても、ビルマにおける私的土地所有の創出ではないことはほぼ明らかである。

いずれの点についても、土地制度史研究の手がかりとして、ビルマの慣行的土地保有の研究および英国資本主義と植民地農業の関係の研究に進みながら、さらに検討を深めることを今後の課題としたい。

参 考 文 献

- Adas, M. 1974. *The Burma Delta: Economic Development and Social Change on an Asian Rice Frontier, 1852-1941*. Madison: University of North Carolina Press.
- Andrew, G. P. 1962 (Reprint). *Burma Gazetteer, Mergui District*. Rangoon: Supdt., Govt. Printing and Stationery.
- Andrus, J. R. 1946. *Burmese Economic Life*. Stanford: Stanford University Press.
- Aung Khin. 1971. A Brief Study in the History of the Land Tenure in Lower Burma—with special reference to the Delta (1826-1938). Unpublished M. A. Thesis to the Arts and Science University of Rangoon, Rangoon.
- Aye Hlaing. 1964. Trends of Economic Growth and Income Distribution in Burma, 1870-1940. *The Journal of the Burma Research Society* XLVII (I) 89-148.
- Binns, B. O. 1948. *Agricultural Economy in Burma*. Rangoon: Supdt., Govt. Printing and Stationery.
- Burma. 1874. *Report on the Administration of British Burma for the Year 1873-74*. Rangoon: Printed at the Govt. Press. (RABB)
- . 1875. *RABB 1874-75*. Rangoon: Printed at the Govt. Press.
- . 1877. *RABB 1876-77*. Rangoon: Printed at the Govt. Press.
- . 1908. *The Burma Settlement Manual, Lower Burma*. Rangoon: Supdt., Govt. Printing. (BSM)
- . 1915. *The Lower Burma Land Revenue Manual, 1911, containing The (Lower) Burma Land and Revenue Act, 1876, the Rules, Notifications, Directions and Forms in force thereunder and certain Acts and Orders supplementary to them*. Rangoon: Office of the Supdt., Govt. Printing. (LBLRM)
- . 1918. *Waste Land Grant Rules of 1839 and 1841 (Arakan) and of 1863 and 1865 (British Burma)*. Rangoon: Office of the Supdt., Govt. Printing.
- . 1922. *Report of the Committee Appointed to Examine the Land Revenue System of Burma*. Vol. I. Rangoon: Supdt., Govt. Printing. (Report of the LRS Committee)
- . 1949 (Reprint). *Report of the Land and Agriculture Committee*. Rangoon: Supdt., Govt. Printing and Stationery. (RLAC)
- Cheng Siok-Hwa. 1968. *The Rice Industry of Burma 1852-1940*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.
- Desai, W. S. 1939. *History of the British Residency in Burma, 1828-40*. Rangoon: The University of Rangoon.
- Furnivall, J. S. 1956. *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherland India*. New York: New York University Press.
- . 1957. *An Introduction to the Political Economy of Burma*. Rangoon: Peoples' Literature Committee and House.
- Furnivall, J. S.; and Morrison, W. S. 1963 (Reprint). *Burma Gazetteer, Syriam District, 1914*. Rangoon: Supdt., Govt. Printing and Stationery. (BGA Syriam)
- Grant Brown, G. E. R. 1960 (Reprint). *Burma Gazetteer, Northern Arakan District (or Arakan Hill Tracts)*. Rangoon: Supdt., Govt. Printing and Stationery.
- Morrison, W. S. 1963 (Reprint). *Burma Gazetteer, Henzada District, 1915*. Rangoon: Supdt., Govt. Printing and Stationery. (BGA Henzada)
- Page, A. J. 1963 (Reprint). *Burma Gazetteer, Pegu District, 1917*. Vol. A. Rangoon: Supdt., Govt. Printing and Stationery.
- Smart, R. B. 1957 (Reprint). *Burma Gazetteer, Akyab District, 1917*. Rangoon: Supdt., Govt. Printing and Stationery.
- 竹村正子. 1976. 「下ビルマ・デルタ地方における農民負債と土地集中——1920~30年代を中心に——」『アジア経済』17(10).
- . 1979. 「下ビルマ・デルタ地方の稲作経営と大恐慌の影響」『アジア経済』20(9).