

第3章

植民地期ビルマの地租制度と土地所有権

はじめに

ビルマにおいて、土地所有権制度が確立したのは英国植民地期^①であった。これは、徴税を目的として、土地に関する私権の確定を意図した制度だった。植民地期を通じて主要な財源^②であった地租^③の安定的な増収をはかるために、担税者の確定と同時に土地に関する権利の明確化を実施したのである。ビルマの土地制度は、地租制度の導入という形で始まった。

独立後の一連の土地改革^④を経て土地は国有となり、農民には耕作権が与えられ現在にいたっている。この改革は、植民地末期に顕著となった不耕作地主の土地集積、自作農の小作農、農業労働者への没落、地主＝小作関係の悪化等の問題の解決を目的とし、一定の成果を上げた。しかし、この改革において国家が土地保有者を特定する制度には基本的に変化が加えられなかった。

植民地期ビルマの土地所有に関しては、大土地所有制を扱ったものを中心にこれまで多くの研究がなされているが^⑤、筆者の知るかぎり、土地権の確定制度を論じたものはない。そこで本章は、地租制度の導入を契機に確立した土地権確定制度を、土地法制的側面から整理し、植民地期土地制度を考察するうえでの新しい材料を提供することを意図している。

地租制度の抜本的変革が開始されたのは、1826年の英国入植から半世紀が

経過した1876年以降のことである。1826年の英国入植から1876年までの植民地初期の段階⁽⁶⁾では、王朝時代の制度を継承した地租制度が基本的に用いられた。個々の農民が耕作に使用する鋤の数からおおよその耕作面積を把握し、そこから推定した総生産の一定割合を徴収する方式は王朝時代の慣行に倣ったものである⁽⁷⁾。その際の税額は、王朝時代の基準を参考にしながら、税收の必要に応じて変更した⁽⁸⁾。また、農民からの徴税は、新たな役職を設けずに、タイツ（Taik 英語では Circle）という王朝時代以来の行政単位⁽⁹⁾の責任者であるタイツ・ダジー（Taik Thugyi）に任せた⁽¹⁰⁾。

この期間中、こうした既存の制度に依存するだけでは非効率だと考える植民地官僚が現われ、いくつかの新たな試みを行った。初代テナセリウム長官メインジー（Maingy 在任:1825～34年）による簡単な土地測量⁽¹¹⁾、後に初代ビルマ長官となるフェーヤー（Sir Arthur Phayer 1847年テナセリウム副長官着任、1850年アラカン長官、1852年ベグー長官、1862年ビルマ長官就任）による簡略な地図・台帳の作成など⁽¹²⁾、後の地租制度の先駆的事業が下ビルマの一部の地域で実施された。しかし、これらの試みはインド帝国政府の後押しを得ることができずに実験的なものにとどまり、下ビルマに統一的な地租制度の導入にはつながらなかった。

インド帝国政府が地租制度導入に消極的であった最大の理由は、当時のビルマの農民の土地への定着度が低いことにあった。農民が1～2年耕作した後ただちに別の土地に移っていくことも珍しくはなかった。これは、第1に下ビルマには依然として広大な未開拓地が存在したこと、第2に、「ダマウージャー」と呼ばれる伝統的土地慣行⁽¹³⁾の影響から土地の移動に対する農民の抵抗感が稀薄であったことに起因する。このように農民の土地定着度が低い状況では、ある時点での耕作地と耕作者の対応関係を確定し記録したとしても、その関係はその後早い段階で変化してしまう可能性が高く、制度導入に必要な経費に見合うほどのメリットはないと判断された⁽¹⁴⁾。むしろこの段階では、農民の開拓を奨励し、地租課税対象地の拡大をはかることが先決だとして⁽¹⁵⁾、地租制度の抜本的な整備は見送られたのである。

ところが、1870年代半ばになり、体系的な地租制度の確立の方向に政策が転換した。この理由として以下の二つが考えられる。第1に、耕地面積の急激な増加である。1869年のスエズ運河の開通によってヨーロッパ＝ビルマ間の航路が短縮され、ヨーロッパ市場におけるビルマ米に対する需要が急増した。米の年平均輸出量をみると、1865/66～1870/71年度には39万トンであったが、1871/72～1880/81年度になって81万トンと約2倍に伸び、そのうち7割近くがヨーロッパ向けであった⁽¹⁶⁾。スエズ運河開通以前に王朝時代の米の禁輸が解禁されたために、米の商品化が進行しつつあったところに、この海外需要の急激な拡大が下ビルマへの人口流入を促し、農地の新規開拓を後押しする結果となった。1861年に約190万人だった人口が1872年には263万人と38%増加し⁽¹⁷⁾、耕地面積は1860年の約133万1000エーカーから1870年には約173万3000エーカー⁽¹⁸⁾へと約30%増加した。植民地当局は、このような急速な人口流入と農地拡大に対応するために、農民の土地の権利関係を明確にし、国家が担税者を直接的に把握する、下ビルマ全土に統一的な地租制度の確立の必要性を強く感じたのだった⁽¹⁹⁾。

第2の要因として、1870年頃からのインド帝国政府の財政の分権化(decentralization)があげられる。それまでのインド帝国の財政制度の下では、各州政府が収入をインド帝国政府に全額納め、必要な経費を交付金(grant)として受け取っていた。この制度では、州政府が税収の増加に努めても、州政府の予算の増加に反映されるとは限らない。これでは州政府が税収増加をはかるインセンティブに欠け、インド帝国全体にとっても望ましくない。そこで、インド帝国政府は、帝国政府に全額納める税収項目(鉄道収入など)と、各州政府と帝国政府の間で配分する税収項目(地租、関税、印紙など)を分けて扱う新制度を導入した。この制度では、各州政府の支出は、後者、すなわち帝国と州で配分される税項目で充当されるため、各州政府はこれらの税項目で常に安定した税収を確保する体制を作らなければならなかった⁽²⁰⁾。ビルマ政府にとっても、この時点で最大の税収項目であった地租に関して、担税者の把握、客観的な基準に基づく税率の決定、効率的な徴収手続

きなど諸制度の整備が危急の課題となったのである。

本章では、以上のような背景で導入された1876年以降の地租制度の内容の検討を通じて、植民地当局が土地所有をどうとらえていたか、それを制度としてどう実現しようとしたのか、その実行過程でどのような問題点をかかえることになったのかを明らかにする。さらに、この地租制度の導入がこの時期の土地所有（権）をどう性格づけたのかについて若干の考察を行いたい。

なお、本章はいわゆる下ビルマ地域のみを対象とする。英領ビルマに最後に併合された上ビルマは、王朝時代を中心地として栄え、植民地期以降に開拓が進んだ下ビルマとは対照的な村落社会構造を有している。また、気候、土壌の性質も下ビルマとは異なることから、耕作パターンも違う。このため、植民地当局はビルマ全土に統一的な制度の導入は断念し、上ビルマには別個の法律を制定⁽²¹⁾したうえで、地租行政も上ビルマの実状に適合するように修正した。したがって、上ビルマと下ビルマの地租制度を一括りに論じることはできない。そこで、本章では植民地経済の中心として発展をとげた下ビルマに考察を限定し、上ビルマに関しては別の機会に譲ることにする。

第1節 土地法制の確立

1. 「下ビルマ土地租税法」の制定と土地保有権 (landholder's right)

植民地初期と後期の地租制度を分ける大きな転換点となったのは、1876年の「下ビルマ土地租税法」(The Lower Burma Land and Revenue Act, 1876, 以下、土地租税法と略)の制定である。土地関連の法律は植民地期を通じて複数制定されたが⁽²²⁾、土地租税法が、農地 (culturable land) を対象とした唯一の主要な法律であり、土地の権利関係の明確化を意図したものとしてはビルマで最初のものであった⁽²³⁾。

土地租税法の最大の特徴は、土地保有権 (landholder's right) という新し

い権利を設定したことにある。土地保有権は、いわば、所有権と占有権の中間に位置する権利といえる。所有権は、一般に、「物に対する現実的支配と直接のかかわりなく成立する観念的な権利」⁽²⁴⁾であり、国家権力でも侵すことのできない絶対不可侵の権利として位置づけられる。これに対して、占有権は、そもそもは「物の現実的な支配」、「所持」の事実に基づいて認められる権利である⁽²⁵⁾。土地保有権は、後にみるように、権利内容（用益権だけでなく処分権も与えられるなど）からすると所有権に近い性格を伴っていた。しかし、国家介入の可能性をはじめとして、けっして排他的な権利ではなかったこと、その権利取得、保持には、土地の現実的支配が重要な要件であったことなど、占有権に通じる性格を有する権利でもあった。

なぜ、このような中間的な、ある意味では曖昧な権利を定める必要があったのか。まず、植民地当局の説明を見てみよう。1922年の地租行政調査委員会報告書（RLRS）では、権利設定の経緯は以下のように説明されている。

1872年に土地租税法制定の準備委員会が設置された。同委員会では農民に与えられるべき土地の権利に関して議論が行われ、二つの異なる見解が出された。一つは、ビルマの農民には land tax（地税）の支払いを条件として完全な私的所有権を与えるべきであるという主張であり、もう一つは、あくまで国家が完全な土地所有権を有し、農民は rent（地代）の支払いを条件として国家の小作人としてのみ相続、移転可能な占有権を取得できるとする主張であった。この二つの異なる立場に折り合いをつけるため、同委員会は、農民が国家に支払うのは、rent（地代）でもなく land tax（地税）でもない、land revenue（地租）であり⁽²⁶⁾、耕作者が取得する権利も tenancy right（小作権）でも proprietary right（所有権）でもない landholder's right（保有権）として定めるという結論を出した⁽²⁷⁾。

しかし、異なる立場の妥協の産物として、land revenue（地租）、landholder's right（土地保有権）という用語が採用されたという説明だけでは、この概念を導入した植民地当局の意図はよくつかめない。実は、このような権利設定の背景には、ビルマに先行していた、英国支配下のインド他州での

地租制度に関する論争があった。

英領インドでは、英国支配下に入った当初から、土地所有権は国家にあるのか、それとも農民にあるのかという議論が行われてきていた⁽²⁸⁾。19世紀後半に租税制度の整備に着手した頃になると、当時の政治経済思想の影響を受けて、経済発展のためには法に基づく私的所有権の確立が不可欠であるとの考えが強まった⁽²⁹⁾。このなかで、ベンガルではザミンダールという徴税人の私的土地所有権が認知され、その所有の事実に対して課税する方式（ザミンダーリー制）が採用された。この制度では、実際の耕作者と国家は直接的にかかわらない。ザミンダールが耕作者から徴収する金額は私的関係の範疇のなかで決定されることであり、国家はこれに関与しないという立場をとっていた⁽³⁰⁾。

その後、1820年代になってボンベイ、マドラスではライーヤットワーリー制と呼ばれる制度が導入された。ライーヤットワーリー制は、ザミンダールのような中間介在者をおかず、個々の農民の耕作地の地籍測量を実施し土地収益性を計算したうえで、国家が農民から直接徴税する制度であった⁽³¹⁾。しかし、貧農に土地所有権を与えることによって地租を必然的に課すことは、過大な地租負担を強いるものとして望ましくないと考えられた。それまでの考え方に従うならば土地所有権の保持者となった以上、耕作の可否に関係なく地租を支払わねばならないからである。貧農にとっては土地所有権の認知によるメリットよりも、地租納税の義務化によるデメリットのほうが大きいと判断された。そこで、耕作者を「所有者（proprietor）」ではなく、「占有者」（occupant）、「占有者」が有する権利を「占有権（occupancy right）」と呼ぶようになった。最終的な土地所有権は国家が有し、農民には、規定の地租等を支払うかぎりにおいて認知される相続、移転可能な権利として占有権が与えられた⁽³²⁾。

1870年代にビルマで体系的な地租制度の導入が検討されはじめた段階では、インド帝国政府内部でもライーヤットワーリー制を支持する意見が大勢を占めていた⁽³³⁾。重要な政策議題に関しては、州政府は帝国政府に打診し、

承認を受ける必要があった状況のなかで、ビルマ政府の農民の土地所有に対する考え方はインド帝国政府の影響をかなり受けたと考えられる。さらに、ビルマにはカースト制が存在せず、初期の段階では大地主も存在しなかったため、自作農中心の農業部門の育成に最適な土地として認識されたことも手伝って⁽³⁴⁾、(占有権ではなく土地保有権と)採用された用語⁽³⁵⁾こそ異なるが、ライヤットワリー制を範とする土地保有の法的認知の試みとして、土地保有権という権利がビルマで設定されたのである。

2. 土地保有権の内容

土地保有権は、特定の土地を継続して12年間「占有 (possession)」した時点で取得できる地位 (status) と定義される。土地保有権を取得した場合、自由な土地用益権 (right of use)、土地占拠権 (right of occupancy) および土地処分権 (権利の自由な相続、移転) が与えられた。こうして取得された土地保有権に対しては占有者 (person in possession) 自身の申請に応じて、証書 (certificate) が交付されることになっていた (土地租税法第15項、以下、特に指定のある場合以外、カッコ内の数字は土地租税法の項を表わす)。土地保有権を継続して保持するには、地租を滞りなく支払うこと、国家の所有と定められた地中資源を許可なく処分しないことの二つの条件を満たす必要があった (第7項)。

土地保有権は、その権利を一時的に放棄することが可能だった。一時放棄を申請するとその土地は財務官の処置に任されることになるが、元の土地保有権者は占有停止後12年以内ならばその占有を回復する申請ができる (第12項⁽³⁶⁾)。言い換えれば、規定の手続きをふむならば、物理的な占有、地租納税という条件を一定期間満たせなくとも、土地保有権を権利として引き続き保持できるのである。ただし、規定の申請手続きをせずに、占有者がその土地を2年間継続して耕作しなかったり、また地租を納めなかった場合には、土地保有権は消滅することになっていた (第11項)。

それでは、土地保有権取得の必要条件たる「占有」⁽³⁷⁾とは、具体的にどのような状態を指すのであろうか。土地租税法中の「占有」の定義をみると、物理的にその土地を占拠（occupy）し、規定の地租を支払うこととなっている（第3項）。つまり、物理的に土地を占拠したという事実のみではなく、地租の納付が重要な条件なのである。

占有（possession）は、自然発生的な権利ではなく、国家によって認められて初めて派生する権利であった。しかも、それはあくまで一時的に認知される権利であった。占有地の処分権は国家に属し、農民は占有地を国家の許可なく処分できず、また国家の要請に応じて立ち退かなければならなかった（第18項、第19項）。これが、土地保有権取得地と占有を分ける大きな点であった。土地保有権の場合には、権利保持者は土地を自由に処分でき、国家から立ち退きを一方的に要求されることはないと言われていたからである。

さて、占有の概念は、土地租税法制定以前、初期に植民地政府が導入したスクオッター制⁽³⁸⁾にその起源を求めることができる。スクオッター制は、国家が開拓者に地租支払いを条件に一時的に土地の利用を認める制度であった。場合によってはスクオッターは国家が一方的に退去を命じられる可能性があるものでもあった。しかし、初期の段階では、政策の重点が耕地拡大におかれていたので、国家が土地を実際に接収することはほとんどなく、手続きも簡易な制度だった⁽³⁹⁾ため、スクオッター制は広く浸透していった。土地租税法は、この土地保有形態を、「占有」として法的に定義・認知し、明文化したのである⁽⁴⁰⁾。スクオッター制では特に規定がなかったが、土地租税法で明記された点として、占有の条件、つまり実際に土地を占拠（occupy）することと地租を支払うこと、を満たす者が、必ずしも占有者として認知される本人でなくてもよいことがあげられる。すなわち、本人の下僕、差配人、小作人、抵当債権者がその土地を耕作していても（第3項）、また徴税官に直接地租を納めるのがこれらの関係者でもかまわないのである（第7項、説明2）。

また、土地保有権取得に必要な12年間にわたって特定の土地を占有する者

は、必ずしも同一人物である必要はなかった。相続などによってただちに別の者が占有した場合、それぞれの占有期間を合計し、これが12年間を経過していればよいのである。例えば、親が6年間占有した後に死亡し、子供が引き続き同じ土地を占有したとしよう。子供が占有を開始して6年経過した後、その土地に土地保有権が発生することになる。しかし、この期間を正確に調べることは事実上不可能であり、多くの場合、自己申告に基づくしか手段はなかった。そして、その自己申告に対して周囲の者から異議が出されなければその主張は正当と認知された。土地租税法制定直後の段階では、土地の余剰があり、たとえ虚偽の申告をしたとしても、私人間での土地占有をめぐる対立は起きにくかったと考えられ、認定を受けること自体はそれほど困難ではなかったろう。

ライーヤットワリー制をモデルとする地租制度、土地保有権という概念をビルマに導入した当初、植民地当局は自作農の育成を目指していた。しかし、実際に土地租税法を制定する際には、占有するのは本人でなくともよい、また占有期間の計算の基準も厳しくないなど、自作農育成を意図した特別な配慮はせず、保有と利用の分離を前提とした規定を盛り込んだ。これらの規定は、耕作の意思を有さない非農業者の土地の入手⁽⁴¹⁾、土地保有権の取得を許容する結果となり、植民地当局の当初の意図は貫徹されずに終わることになる。

3. 土地保有権の実態

では、土地保有権が取得された土地は実際にはどの程度あったのだろうか。全国のデータが得られなかったので、首都ラングーン近郊に位置するハンタワディ県とバゲー県を例にとって見てみよう。1879～84年にかけて実施された一次査定 (Original Settlement) の報告書では、全耕作面積に占める土地保有権既得地の比率は61.8%、占有地は33.9%であった⁽⁴²⁾。残りの4.3%は国家による払下げ地 (grant)、借地権 (lease) 付与地である。払下げ地・借地権

付与地とは、スクオッター制と同様に新規開拓奨励策として土地租税法以前に導入され、土地租税法で法的に規定された土地である。しかし、1876年以後、新規の払下げ、借地権付与はほとんど行われず、面積的にほとんど無視しうる土地であった。したがって、大半の耕地は土地保有権既得地と占有地のどちらかの範疇に入ったことになる。

この数字は土地租税法制定直後に実施された査定の報告書のなかで示されたものであるが、その後同県で実施された二次、三次査定の報告書には同種のデータは見当たらない。その理由として二つの可能性があげられよう。第1に、大半の土地が土地保有権既得地となってしまう、あえてデータとして提示する必要がなくなったことが考えられる。1880年頃の段階で6割以上の土地が土地保有権既得地であるとする、その後新規開拓地の増加があったとはいえ、二次、三次査定が実施されるまでの間に、大方の土地で土地保有権が発生しても不思議ではない。後にも触れるように、1900年代に入って土地流動化が進展したが、土地保有権者は同一人物でなくてもよいのだから、土地の権利移転自体が土地保有権発生との認定の障害になることはなかったであろう。

第2に土地保有権既得地と占有地の区別をつけることが行政、耕作者の双方にとって実質的な意味をもたず、各地域の経済状況を示すものでもある査定報告書に、重要な経済データとして記載する意味がなくなったことが考えられる。これは、そもそも、行政側が土地保有権が発生しているかどうかを当初から実質的には重視していなかったことと関連する。占有期間の認定の際には、その土地の隣接地の占有者を集め、その個人が主張する占有期間に異議がないかを確かめることになっていたことはすでに述べたが^{§(43)}、査定の現場では占有期間は重要な問題として認識されておらず⁽⁴⁴⁾、耕作者の自己申告をそのまま受け入れていたというのが実状であった。

一方、農民の側でも、土地租税法制定から19世紀末頃までの間に、実際の土地取引において、土地保有権と占有の二つの権利の差がわずかであることが判明するにつれ、権利認定の有無を重視しなくなった可能性がある。まず、

土地保有権者の一種の特権として考えられていた免税措置としての土地保有権の一時的放棄は、輸出が順調に伸びる一方、米価も上昇するという好環境の下ではほとんど意味をもたなかったと考えられる。さらに、多くの農民は、耕作資金の借入れの際に、表向き違法であるにもかかわらず、占有地を担保にすることが可能であった。占有地であることから生じるリスク、すなわち国家による土地からの退去命令が些少だったので、貸し手が融資を渋ることは、少なくとも19世紀末頃まではほとんどなかった。したがって、土地保有権の認知の有無によっては、その土地の経済的価値に大きな開きは生じなかったと考えられる⁴⁵⁾。このように占有地と土地保有権既得地に実質的な経済上の差異がみられない状況が一般的になるに伴い、植民地当局が土地保有権既得地か占有地なのかの調査を行い形式的な分類をしたとしても、経済状況を示すデータとしての必要性も少なく価値も低くなったのではなかろうか。

第2節 地租行政の確立

1. 地租行政の概要

1876年の土地租税法制定に続く地租制度改革の次の段階は、地租行政体制の整備である。といっても地租行政体制がある時点を境に確立したわけではなく、1870年代末から1907年にかけて段階的に行われた。これは、ビルマの植民地行政体制全体の分権化の流れにそって進められていった。

1862年の段階で地租行政の最高責任者は、行政全体の責任者であったビルマ長官 (Chief Commissioner) であった。しかし、1888年に財務官 (Financial Commissioner) というポストが設けられ、地租行政に関する権限が後者に移譲された (The Financial Commissioner's Act, 1888)。地租行政を担当する部局は、1907年に地租行政 (Settlement Department, Land Records Department) とそれ以外の農政を実施する専門部局 (Department of Agriculture) に分離

し、それぞれに新たな責任者、土地査定記録官 (Commissioner of Settlements and Records) と農業局長 (Director of Agriculture) が設けられた。これによって、地租行政体制の整備は一段落した⁽⁴⁶⁾。

こうした体制の下、地租行政は、①地租査定 (settlement)、②地租算定 (assessment)、③徴収 (collection) の3段階で実施された。ここでは、基本的に1907年以降の制度に基づいて、それぞれの内容を順にみていくことにしよう。

(1) 査 定

査定を担当するのは土地査定局 (Settlement Department) である。査定とは、測量をして土地の境界を明らかにし、徴税対象地と担税者を確定、さらに毎年の課税の基準となる税率を決定することである。植民地期ビルマの行政制度は州 (Province) - 管区 (Division) - 県 (District) - 郡区 (Subdivision) - 郡 (Township) - 村落区 (Village Tract) という構造になっていたが、査定をはじめとする地租行政の基本単位は県であった。毎年3～6の県に査定団 (Settlement Party) が派遣され、一つの県につき通常3年かけて査定が実施された。この査定は20年ごとに再実施することになっていた⁽⁴⁷⁾。しかし、耕地拡大が著しく、毎年の記録更新では対応しきれないほどに査定記録の内容に変更が生じた地域が出てきたので、10～15年の周期で改訂査定が実施される場合が多かった。一つの査定団は、責任者である査定官 (Settlement officer)、3人の副査定官 (Assistant settlement officer)、10人の視察官 (Inspector)、50人のフィールド事務官 (Field clerks)、2人の事務員 (Office clerk)、1人の記録係 (Record keeper) で構成された⁽⁴⁸⁾。

査定は土地の境界を定める作業、すなわち測量 (survey) から始まる。測量は1880年の境界法に基づいて、大三角法測量 (the Great Trigonometrical Survey) で実施された。測量対象となった地域は約50平方マイルに分けられ、さらにクイン (kwin) を単位として区分される。クインとは、ビルマ固有の地域単位で、通常川や石などの自然物で区切られた土地をいう。その大き

さはまちまちだったが、平均すると1平方マイル程度のものが多かった。次に、クインの境界に、永久的に固定される三角点標石が埋められた。この作業が終了すると、クインの境界と三角点標石を記した地図 (kwin map) が、1マイル：16インチの縮尺で作成された。この地図に建物、井戸、道路、貯水池などの地形上、農業上の詳細な情報が記入された。しかし、この段階では土地の権利関係の調査は行われぬ。これらの作業の実施には、相当の知識と技術をもつ人材が必要であったが、ビルマ人には十分な測量技術を身につけている者がいなかった。そこで、20世紀前半まではインド測量局 (Survey Department of India) から測量官 (Surveyor) が派遣された⁽⁴⁹⁾。

土地測量を経て完成したクインの白地図は査定官 (Settlement officer) に手渡された。ここから地租測量 (revenue survey) と呼ばれる作業に移ることになる。査定官は地片 (field) ごとの境界を設定し、各地片に独自の番号を付す。そのうえで、ホールディング (holding) の境界を設定し、地片の境界とともに先のクイン地図に記入した。ホールディングとは、1人 (共同保有の場合もある) の保有 (占有) 者が、保有 (占有) しているある一まとまりの土地を指す⁽⁵⁰⁾。一つの地片のみのホールディングもあれば、畔を挟んで隣接する複数の地片からなるものもある。複数の地片からなるホールディングの場合、地目は同じでなくてもいい。ホールディングはあくまで保有の単位である。1人の保有 (占有) 者が、別のクイン内、もしくは同じクイン内の離れた場所にある一まとまりの土地を保有 (占有) していた場合には、その人は複数のホールディングを保有 (占有) していることになる。

ホールディングの境界を定める際には、担当官が当事者とその利害関係者を召集し、実際に彼らと境界を歩き、合意が得られた線を地図に書き入れた。境界に関して双方の意見が一致しなかった場合には、担当官は意見不一致の事実のみを地図に記入し、その先の判断は上級の官吏に委ねることになっていた。ホールディングの境界を確定した段階で、ホールディング番号を順番に割り当て、その番号とともに保有 (占有) 者の名前を地図に記入した⁽⁵¹⁾。

測量事業を開始した当初、地片ごとの測量はコストの面で負担が大きすぎ

と考えられ、ホールディングの境界のみを定める測量が試みられた。しかし、長期的に記録の正確さを維持するという観点からは、ホールディングの一部が他者に移譲された場合など、地片の境界を明確に定めたほうが記録の更新が容易であり、また実際のコストの面でもたいした差はなかったので、地片ごとの測量が実施されるようになった⁽⁵²⁾。

こうして完成した地図は査定地図 (settlement map) と呼ばれた。この地図の作成と平行して、土地所有に関する各種台帳の編纂も行われた。査定官は特定の土地の保有の状況、すなわち土地保有権取得地なのか、それとも占有地なのかをはじめとして、小作関係の有無、移譲の状況などを調査し、台帳に記入した。これらの種々の台帳のうち、査定作業のベースとなる台帳が土地記録台帳 (Record of Rights)、後に土地保有登録台帳 (Register of Holdings) と呼ばれたものであった⁽⁵³⁾。

こうして地片とそれに対応する課税対象者が明確になったところで、地租税率の決定作業が行われた。そこでは、総生産から耕作費用を控除して求められる純生産⁽⁵⁴⁾の一定割合を出す方法がとられた。純生産の算出に必要なデータを得るために、坪刈りを含めてかなりの労力が費やされた。このデータを用いて、その地域、土地の平均⁽⁵⁵⁾値を求め、純生産を確定するのである。植民地政府は純生産の4分の1を地租額として定めたが、これは実際に農民から徴収するのが難しい高水準だった。このため、査定官の裁量で妥当と思われる税率が恣意的に決定されることが多かった⁽⁵⁶⁾。

(2) 算 定

算定とは、査定で作成された種々の登録簿や徴税台帳を毎年更新し、それに基づいてその年の課税額を決定することをいう。この業務は土地記録局 (Land Records Department) が担当した。各県の土地記録に関する責任者として土地記録監督官 (Superintendents of Land Records) が任命され、この下に副土地記録監督官 (Assistant superintendent)、視察官 (Inspectors)、地租測量官 (Revenue surveyor) が配置された。実際に田畑に出向いて作業を進

めるのは地租測量官であった。

地租は、査定時に確認された保有（占有）面積ではなく、年ごとの収穫面積に対して課税されるので、収穫面積を毎年調べなければならない。同時に、その年の耕作状況、耕作者、価格、収量なども調べ、査定時に平均と定めた数値と比較して、その年の課税額を決定した。そして、天候の不順、洪水の被害を受けて収穫ができなかった土地に関しては、その土地の地租免税、休閒地税率⁶⁷⁾を適用した。この一連の作業を、査定における測量と区別して、補足測量（supplementary survey）と呼び、地租測量官が担当した。補足測量を実施する過程で、地片やホールディングの境界、それに伴う保有（占有）面積の変更が判明すれば、地租測量官はクイン地図を修正し、権限の範囲内で、土地保有登録台帳などの各種台帳の記載事項を更新した。こうして更新された登録台帳とその他収集した情報をもとに、地租測量官は徴税台帳（Assessment Roll）を作成した。この徴税台帳は土地記録監督官がチェックした後、地租の徴収業務を担当する各県庁（District Office）に送付された⁶⁸⁾。

（3）徴 収

徴収業務は特定の担当部局が設置されたわけではなく、通常の行政ラインが担当した。まず、県知事（Deputy Commissioner）⁶⁹⁾と、県知事の下で地租行政全般を監督する徴税官（Akunwun）が、土地記録局から送られてきた徴税台帳に記載されている税率が適正かどうかを検討した。彼らの承認が得られると、徴税票（Tax ticket）が用意され、徴税台帳とともに実際に徴収業務を行う村長（Headman）に送付された。村長はその徴税票を各保有（占有）者に渡し、地租を徴収した。集められた地租は村長が一括して郡庁（Township Office）に納めた。指定期日（通常は2月15日）までに地租が支払われなかった場合には、村長は延滞者に対して支払督促を行い、それでも未払いの場合には、村長が郡庁にその旨を申し立てた。それを受けて郡庁が税務当局に通知し、延滞金の取立ての手続きを行った。税務官は土地租税法の規定（第4章）に従って延滞者の逮捕、投獄、動産、不動産の売却など適正

な措置を講じるようになっていた。土地保有権既得地の場合、土地保有権そのものが公売にかけられ、延滞額が回収された⁽⁶⁰⁾。

2. 地租行政の問題点

前項でみたように、英国植民地政府がビルマで構築しようとした地租行政体制は、伝統的慣行に依拠していたそれまでと比較して、より体系的、統一的な制度であった。しかし、その制度を実行するにあたっていくつかの問題に直面した。本節ではそれをみていこう。

(1) 不完全な測量

1880年代前半に下ビルマ各地で行われた一次査定 (original settlement) の際には、規定どおりに各地片ごとの測量が行われたとみてよい。インド測量局から知識、経験とも豊富な測量官が派遣されていたこと、対象地域に見合うだけの測量官が配置されていたことから、測量を比較的円滑に進めることができた。地租行政調査委員会の報告書にも最初の測量はインドで実施された測量と同程度、場合によっては優る成果があげられたと記されている⁽⁶¹⁾。この時期の問題点をあげるならば、測量官がビルマ語を解さないがために、地名、村落河川などの記入が不正確な場合があったことぐらいであろう⁽⁶²⁾。

しかし、一次査定の終了時頃から測量の質の面で問題が生じはじめた。本格的な測量は、土地査定局が行う改訂査定 (revisional settlement) の際に実施し、一次査定と改訂査定の間に測量が必要になった場合、土地記録局の管轄下で毎年実施する補足測量で対応することが想定されていた。補足測量は査定時の測量に比べ簡易なものにならざるをえない。表1には、1851～1940年までの耕地面積の変化を示した。土地租税法制定の1876年から世界大恐慌の1930年の間をとると、耕地面積は毎年平均約13億エーカーずつ増加している。同表の年平均増加率をみると、特に1876年から1905年までの増加のペースが速かったことがわかる。下ビルマで最初に開拓が進んだ主要な地域(タ

表1 耕地面積の変化

年 度	耕地面積(5年平均)	年平均増加面積 (1,000万エーカー)	年平均増加率 (%)
1851- 52	1,000	-	-
1861- 65	1,486	-	-
1866- 70	1,686	40	2.6
1871- 75	2,094	82	4.4
1876- 80	2,738	129	5.5
1881- 85	3,529	158	5.2
1886- 90	4,150	124	3.3
1891- 95	5,062	182	4.1
1896-1900	6,064	200	3.7
1901- 05	6,927	173	2.7
1906- 10	7,762	167	2.3
1911- 15	8,182	84	1.1
1916- 20	8,426	49	0.6
1921- 25	9,058	126	1.5
1926- 30	9,702	129	1.4
1931- 35	9,678	-5	-0.1
1936- 40	9,912	49	0.5

(注) 年平均増加率は5年平均の耕地面積をもとに複利計算で算出。

(出所) 竹村正子「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』第17巻第10号, 1976年10月) 第1表より。

ラワディ、ハンタワディ、ヘンザダなど) では、最初の査定が1800年代前半、改訂査定は1890年代後半から1900年代初めにかけて実施された。まさに、最初の査定から改訂査定が実施されるまでの間の耕地の拡大が著しかったことがわかる。これは、補足測量という簡易な測量で対応しなければならない土地が急激に増えたことを意味する。

さらに、初期の補足測量の質はけっして高いものではなかった。これは、1886年頃までこの業務が専門的知識を有する地租測量官ではなく、タイツ・ダジーに委託していたという点があげられる。1886年に上ビルマの英領ビルマへの併合に伴って、全国的に村落区制度(Village Tract System)が導入されるまで、算定、徴収など末端レベルの業務はタイツ・ダジーに依存する部

分が依然として大きかった。タイツ・ダジーが担当した地域の範囲は、その後の地租測量官の担当範囲の2～3倍はあったこと、タイツ・ダジー、その補佐役として雇われたタイツ・サーイー（taik saye）と呼ばれる事務官は近代的測量に関する知識、技術ともまったく有さない場合が圧倒的であったことから、補足測量が遅々として進まず、未測量の土地、不十分な測量の土地が山積する結果となった⁽⁶³⁾。

1886年の村落区制度の採用を契機に、地租行政の末端の単位もタイツから村（Village）へとしだいに変わっていった。タイツ・ダジーの任務は村長（Village Headman）が引き継ぎ、補足測量の実務は地租測量官が行うようになった。この時、1人が担当する地域の範囲も縮小され、また補足測量の担当官もそれ以前に比べれば専門的知識を有する者であったので、新規開拓地の測量作業を効率的に進める体制が作られた。それでも、タイツ・ダジーが担当していた時代に山積した未測量地の分までは手をつけることができなかったというのが実情だったようである⁽⁶⁴⁾。

こうした事情から、不完全な地籍図をもとに地租の算定、徴収を行う状況が続くことになった。この状況を深刻に受けとめた政府は、一次査定を行った土地に関して、改訂査定とは別に再測量を実施したり、ビルマ国内での測量官の教育を始めて測量体制をより充実しようとした。しかし、このような改善策にもかかわらず、下ビルマでは、少なくとも3分の1、地域によっては半分以上の土地が正確な測量を経ていない可能性があるという見方も存在する⁽⁶⁵⁾。

(2) 保有権の保証に関する制度的矛盾

土地租税法の制定により、農民は法的に認知された土地の権利として、土地保有権が与えられることになった。しかし、地租行政側はこの権利を証明する有効な手段を用意することができなかった。

土地の権利に関する保証制度に関しては、前述した1872年の土地租税法制定準備委員会ですでに議論されていた。この時点では土地の権利の保証制度

表2 下ビルマにおける農業者の割合

(%)

	1881	1921	1931
自作農	73.0	50.7	36.9
小作農	8.2	22.3	23.0
農業労働者	18.7	27.1	40.1

(注) 自小作などのより詳細なデータは入手できなかった。

(出所) Cheng, Siok Hwa, *Rice Industry of Burma*, p. 128.

を整えることが考えられていた。当時ビルマ長官であったイーデン (Sir Ashley Eden) は、「現行の制度の最大の欠陥の一つは、土地に関する権利を記録する台帳がまったく存在しないこと」、「徴税票や小作料の受領書が土地所有を証明する唯一の証明手段となっている現行制度では土地に関する権利を主張する保障を農民に与えるに十分でない」と指摘している。そこで、すべての土地保有権を記録した権利台帳 (Record of Rights) を県単位に作成し、保有の事実はこの台帳の記載事項によって証明するという制度が提案され、権利台帳 (Record of Rights) を作成する方針が固まった⁽⁶⁶⁾。

一次査定が各地で実施された1880年代半ばまでは、新規開拓によって権利の確定をしなければならない土地が増えていったものの、依然未耕地は十分に存在していたことから土地の利用に関して入りくんだ権利関係は生じていなかった。したがって、占有者 (the person in possession) = 実際の耕作者 (person actually cultivating) というケースが圧倒的に多く、土地に関する保有者、占有者の確定作業はそれほど困難ではなかった。表2は下ビルマにおける1881年、1921年、1931年の自作農、小作人、農業労働者の内訳を示したものであるが、1881年の時点では73%が自作農であったことがわかる。権利取得の経緯などの調査は詳しく行われなかったが、実際の耕作者が占有者であり、また納税者であることがごく一般的だったことから、記録としての正確さに問題はなかった。したがって、権利台帳に名前が記載されていれば、その土地に関して権利を有することを意味すると、耕作者、国家の双方の間で暗黙の了解が成立していたのが当時の状況であった⁽⁶⁷⁾。

土地租税法制定直後に、査定官が査定を実施するうえでのガイドラインを示した 1885年の「査定官への指示 (*Directions to Settlement Officers*)」において、地租行政側の権利台帳の扱いに関するスタンスが示された。それは、土地保有権が発生していない土地（すなわち占有地）の権利の所在を裁判所が判断するときには、税務官の決定を参考にするという規定が土地租税法（第17項）にあること、さらに権利台帳（Record of Rights）の作成時に実施される調査が十分に公的な性質のものであることから、この権利台帳（Record of Rights）は、民事裁判で法的効力をもちうるというものであった。ところが、この「指示」が出された後間もなく、権利台帳（Record of Rights）に関するこの法解釈は誤りだとする見解が司法当局の側から出された。それによると、査定官には土地保有権を誰が保持しているのかに関して宣告を行う権限はない。査定官がその判断を下すのは、耕作者自身の申請があった場合か、裁判所から問い合わせがあった場合のみである。したがって、このように限定された権限しかもたない査定官が記入した権利台帳（Record of Rights）は、裁判では土地保有権の所在を判断する際の根拠としては不十分である。一言で言えば、私人間の土地の権利関係の判断を下すのは、税務当局ではなく、あくまで司法当局であるという見解であった。これはビルマ政府の公式の見解となり、権利台帳（Record of Rights）は権利の法的保証を目的とするものではなく、単に地租徴収に必要な情報の記録、すなわち課税対象地と担税者が誰かを示すものにすぎないと位置づけた。そして、実務担当者、そして農民の誤解をまねかぬよう、台帳の位置づけを明確にするため、権利に関する記載事項が法的効力を伴うことを連想させる権利台帳（Record of Rights）から、単なる土地保有登録台帳（Register of Holdings）へと、名称を変更した⁽⁶⁸⁾。

この結果、ある土地に関して占有期間、納税状況など土地保有権の取得条件が整っているか否かを認定するのは税務当局であるが、その土地の土地保有権保持を主張する者が複数現われた場合に、どちらが正当な主張かを判断するのは司法当局であるという原則が確立された。

この土地保有登録台帳の法的位置づけの変更が、土地に関する権利保証の面で実際に問題となってくるのは、土地の商品化が進んでから後のことであった。地租行政調査委員会報告書（RLRS）に、地租行政の実務に携わっていたさまざまな地域の官吏の土地保有登録台帳に関する意見が載せられている。全体的には現行の土地保有登録台帳は実質的に権利台帳としての役割を果たせるだけの機能はないという見解のほうが多いものの、後発開拓地域、言い替えれば占有者と耕作者の分離がそれほど著しくない地域の官吏は、現行の台帳でも実務上特に問題ないとしている⁶⁹⁾。このことから、土地保有登録台帳が権利台帳の役割を担えなくなるのは、土地の権利保有者の移転が頻繁になったり、小作、抵当入れなどで権利保有者と耕作者が一致しない状況が多くみられるようになってからと推察できる。

ビルマでは1890年代以降、米価が上がるにつれて土地の商品価値が上昇し⁷⁰⁾、土地の流動化が進んでいった。特に20世紀に入って未耕地の減少が進んだことがさらにその流動化を推し進めた⁷¹⁾。ハンタワディ県の1907～10年の査定報告書には、毎年全占有面積の8%程度で保有者が変わったと報告されている⁷²⁾。土地の投機が起きる一方、耕作資金の不足から質入れが行われ、借金の返済に困り自作農が土地を手放すケースも多くみられるようになった⁷³⁾。表3から表5には同県での小作、抵当入れ、土地売却件数を示したが、土地の流動化が20世紀に入って顕著になっていることがこれらの表から読み取れよう。

このように土地の売却、小作、質入れなど権利関係の変更が起きると、単に徴税目的のために記録、維持された土地保有登録台帳では、土地の権利関係を正確に反映しないケースが増えていった。土地記録局は、ある土地に土地保有権が発生しているかどうかを確認はするが、土地保有権保持者の確定は任務でないとされたことで、地租測量官は誰が土地租税法が定めるところの保有者（person in possession）かの調査、確定に対して注意をはらわない場合が多かった⁷⁴⁾。眼前の耕作者、納税者の確認はしたとしてもである。実際の耕作者が土地保有権保持者であるケースが土地流動化が進むにつれて少な

表3 ハンタワディ県における小作の変化

	小作人数 (人)	小作面積 (エーカー)	占有面積に占める 割合 (%)
1898/99	9,009	303,602	45
1903/04	9,197	348,512	49
1908/09	10,382	389,220	53
1911/12	11,884	400,965	52
1916/17	12,891	428,920	56
1921/22	14,254	480,496	62
1931/32	18,204	555,459	72

(注) 1911年以降は米作地のための数字である。

(出所) *Report on the Revision Settlement of the Hanthawaddy District of Lower Burma Season 1907-10*, Rangoon: The British Burma Press, 1911.
Report on the Third Revision Settlement of the Hanthawaddy District of Lower Burma Season 1930-33, Rangoon: Superintendent, Government Printing and Stationary, 1934.

表4 ハンタワディ県における抵当入れの変化

年 度	件 数 (件)	抵当面積 (エーカー)	占有面積に占める 割合 (%)
1898/99	1,854	75,586	11
1903/04	2,844	120,897	16
1908/09	2,971	140,487	18
1911/12	—	2,060	…
1916/17	—	27	…
1921/22	—	23	…
1931/32	—	—	—

(注) 1911年以降は米作地のための数字である。—は該当データなし。

(出所) 表3に同じ。

くなっていくと、土地保有登録台帳は権利の記録としては不正確にならざるを得なかった。

また、当事者からの申請、もしくは民事裁判所の命令がなければ、記録内容は変更できないという規定があるために、税務官自身が権利関係の変更に気づいた場合でも、台帳の記録を変更できなかった。この規定は、権利関係

表5 土地売却の変化

年 度	売却件数	売却面積 (エーカー)	占有面積に占める 割合 (%)
1898/99	1,960	61,737	8
1903/04	2,222	62,289	8
1908/09	1,539	53,201	7
1911/12	—	48,591	6
1916/17	—	49,451	6
1921/22	—	38,678	6
1931/32	—	—	—

(注) 1911年以降は米作地のための数字である。—は該当データなし。

(出所) 表3に同じ。

の変更を認知する権限は、民事裁判所にあるという原則にのっとったものである。農民は、権利関係の変更後60日以内に、文書もしくは口頭で変更申請をしなければならない⁽⁷⁵⁾はずだが、申請には一定の申請料がかかるなどの理由で申請をしない者が少なくなかった⁽⁷⁶⁾。一方、当事者が登記所で登記、申請をした場合には、裁判所から地租測量官にその旨が伝達されることになっていた⁽⁷⁷⁾ものの、その伝達がしばしば遅れ、結局記録が修正されないことが多かった。このようなことから、土地保有登録台帳は土地権利関係を正確に記録するものとしての性格をますます薄めていったのである。

ところが、権利の所在を判断する場合に、権利台帳としての性格を有さないと国家自らが定めた土地保有登録台帳に依存しなければならないジレンマは、ビルマが英国から独立するまで続いた。それは、土地保有登録台帳以外に権利主張のために依拠できる確たる手段がないに等しかったからである。

土地保有権に関してはその権利取得の事実を記した証書が発行されることになっていた(第7項)。しかし、これはあくまで個人の申請を受けて発行される証書であった。第1節第3項で見たように、農民にとって土地保有権と占有の間には実質的な差はほとんどなく、土地争議も土地租税法制定直後から19世紀末頃までは相対的に少なかった。したがって、土地保有権の取得事実を通じて得られるメリットがないとすれば、農民が時間と金をかけて証

書の発行を申請するインセンティブを欠いていたと思われる。この証書の申請・発行はきわめて限定的なものだったとみてよかろう。地租行政に関する報告書の類にもこの証書に関する記述はほとんどみられないこともそれを裏づけている。権利の移動が激しくなってきた段階では、権利関係の衝突がある場合に証書発行の要請が出てきたことも考えられるが、発行するか否かは結局土地保有登録台帳の記載事項に依拠しなければならず、結局その証書の有効性は心許ないものにならざるを得なかったと考えられる。

保有（占有）者の側からすると徴税票（tax ticket）も一つの証明手段となる可能性があるものであった。保有（占有）者と認知される条件の一つが規定の地租の支払いであるから、農民からは権利を証明する簡易な手段として考えても不思議はない⁽⁷⁸⁾。しかし、土地租税法制定の準備段階から政府が徴税票をもって権利保持の根拠とすることは望ましくないと考えていたことは前述したとおりである。1922年の地租行政調査委員会報告書（RLRS）でも、土地に関する権利の法的保障に関する議論が展開されており、そこでは「土地保有権は権利台帳（Record of Rights）によって証明されるもので、徴税票にはこうした法的効力はないことを徴税票に明記すべきである」と提案されている⁽⁷⁹⁾。なお、ここでの権利台帳とは、土地租税法直後に導入された権利台帳でも、その後の土地保有登録台帳（Register of Holdings）でもない。これは、権利関係の法的記録を目的として新たに台帳を編纂することを念頭においた提案であった。実際に1946年の土地記録マニュアル（Land Records Manual）に掲載されている徴税票のサンプルを見ると、「この書類は地租の受領書であり、権利証書ではない」という文言が徴税票に記されるようになっている⁽⁸⁰⁾。

第3の方法として、登記（registration）という選択肢があった。これは、耕地だけではなく、動産、不動産全般に関して所有権の移転があった場合の法的証明手段である。財産移転法と登記法では、不動産を贈与する場合、相続以外の100ルピー以上の不動産の権利や権益を移転する場合、不動産を貸与する場合には登記が必要と定められていた。しかし、政府の払下げ、税務

官の申請によって実施された権利の移転、政府の公売で得た権利に関しては登記の必要はなかった。そして、100ルピー以下の権利の移転ならば登記するか否かは個人の選択に任されていた。このような規定に対して、特に初期の段階では農民の多くは、登記所 (Registration Office) には出かけないというのが実情であった。彼らは地租査定官にのみ権利の移転の事実を報告した。というのも、地租測量官、査定官は当事者の報告があれば土地保有登録台帳に記載事項を変更できたからである。その後土地争議が深刻になるとは考えていなかった農民は、時間と金の節約という意味でも、保有登録台帳を変更するだけで十分と考えるケースが多かったようである⁽⁸¹⁾。したがって、登記手続きは農民の間に根づかなかったと考えてよからう。

ここで、権利の法的保障態勢が整備されなかったことに起因する土地争議のひとつの例を考えてみよう。A、Bのどちらがある土地の正当な占有者であるかを争う裁判が起こされた。判断材料は土地保有登録台帳しかない。Aが真の占有者であるが、Aは土地を保有(占有)している事実を登記していない。BはAの小作としてその土地を実際に耕作している。しかし、この小作契約ではBが地租を支払うことになっていた。Bの側に悪い意図があったかどうかは別として、Bは自分がAの小作人であることを地租測量官に明らかにしなかった。地租測量官は、地租を徴収できるのならば問題はないと考え、公的な権利保有者が誰かをあえて確かめることはせずに、Bの名前を課税対象者 (assessee) として台帳に記入した。それが数年続いていた。裁判の時点で、民事裁判所から地租測量官に対して事実関係の確認を求める要請がくる。しかし、地租測量官は土地保有登録台帳以外には特に事実を証明するものを用意できなかった。他に依拠できる有効な証拠がないために、土地保有登録台帳の記述を根拠に、Bが権利保有者として認められた。

実際に1900年代前半のいくつかの土地争議の裁判では、確固たる反証を提示できなかった場合に、土地保有登録台帳に占有者として記入された者を権利保有者とみなすという判断が下された⁽⁸²⁾。裁判所が土地保有登録台帳の位置づけに関する原則を変えたわけではないのだが、実際問題としてこのよう

な判断をせざるを得ないケースが出てきたのである。

1885年の権利台帳から土地保有登録台帳への変更は、言い替えれば土地の権利に関する司法と行政の権限の明確化であった。しかし、土地の権利の所在を判断する根拠としては、土地保有登録台帳に結局依存せざるをえない状況が続いた。しかも、この台帳は、土地流動化の進む後年になればなるほど、財政目的で作成、維持されていったがために権利関係を正確に示すものとしての信頼性に欠けていった。

むすびにかえて

1876年以降の地租徴収額の変遷をみると、地租査定法制定直後の1878/79年度が790万ルピー、1900/1901年度は3190万ルピー、ピークとなった1921/22年度には5060万ルピーと着実に増加している⁽⁸³⁾。地租の増収という植民地当局の目的は達成できたといえよう。農地の拡大、すなわち地租の課税基盤の拡大がその大きな要因であった。そして、その農地の拡大に応じた形で効率的に地租を徴収するのに、王朝時代の慣行に依存した地租制度ではなく、全地域に統一的な地租制度を導入したことが重要な役割を果たした。この地租制度の変革が土地所有（権）に与えた影響をまとめると、以下のようになるだろう。

第1に、土地保有が権利として広く法的に認知された。植民地政府は、広大な新規開拓地をかかえるビルマには自作農による土地所有が適していると判断し、インドで先行したライーヤットワーリー制を範とした制度の導入をはかった。そこで、「土地保有権」という新たな権利概念を導入し、王朝時代には共同体内の相互認識で規定されるにとどまってきた土地所有、そして植民地初期のスクオッター制の下での「占有」という保有形態に法的認知を与えた。1900年代以降、大部分の土地で土地保有権は発生していたとみられる。

第2に、土地保有権は、法的には、日本の地租改正時に認知されたような排他的私的土地所有権ではなかった。しかし、法で定められた権利の内容、それ以上に実態は、かぎりなく所有権に近い権利であったといえる。土地は、最終的には国家に帰属するとされたが、実際にこの原則が土地所有、土地保有権に及ぼす影響はほとんどなかった。例えば、非農業者の土地所有を考えてみよう。ライーヤットワリー制の考え方に基づく自作農創設が一つの国家目標だったにもかかわらず、土地保有権の取得条件として定められた占有期間、占有方法の規定は、実質的に自作農以外の人間の土地保有に道を開くものであった。実際に土地は商品としての価値をもち頻繁に取引されるようになり、非農業者の土地集積が顕著になったが、所有権が国家に帰するという立場から国家がこの事態に直接的に関与することはなかった。

第3に、土地保有権を他者に対して主張しうる法的制度は、事実上整備されなかった。土地保有権は実質的に所有権に近い権利だが、所有権であると言い切れない理由はここにある。植民地当局は、耕地面積の拡大の速さを予想していなかったために、地積図の作成を下ビルマ全域で完遂するにはいたらなかった。そのうえ、単なる徴税台帳にすぎなかった土地保有登録台帳以外の権利証明手段を用意することができなかった。

この土地保有登録台帳が権利の根拠として十分な情報を提供するものであれば、ここで問題としてとりあげる必要はなかったかもしれない。実際に、土地保有登録台帳に記載されている者が正当な権利保有者であるケースが一般的であった時期には、台帳のあり方は政策課題としてとりあげられなかった。しかし、権利関係の変化が激しくなるに伴って、土地保有登録台帳の内容が権利保有者の記録としては不正確になり、権利証明手段として最終的に依拠できるものではなくなってしまった。1930年代の大土地所有の拡がりは主に質地集積によるものであることはすでに明らかにされているが¹⁸⁴⁾、土地の権利に関する保証が曖昧なものにならざるを得なかったことは、経済的、社会的に相対的に弱い立場にある農民の立場をより不安定なものにした可能性は否めないであろう。この点に関しては、機会をあらためて検討したい。

最後に、ビルマの地租制度改革と日本の地租改正の比較をしてみたい。土地に関する私権の確定を行ったうえで、地租制度の変革を実施するという方法では両者とも共通していた。しかし、この制度改革の帰結は大きく異なっていた。

日本の場合、土地所有権の確定が地租徴収制度の確立とともに、きわめて短期間のうちに遂行された。そこで確定された権利はまぎれもない近代的所有権であり、地租は国家歳入のなかで重要な位置を占めるようになったという意味で、この制度改革は当初の目的を達したといえよう。これに対してビルマでは、最終的に確定された土地権はけっして法的に安定したものではなく、政府が地租徴収という一義的な目的を優先した結果、地租徴収の制度だけが確立する結果となった。

植民地期ビルマと日本を比較する場合、未開拓地の有無をはじめとする、歴史的前提条件の相違に注目しなくてはなるまい。日本の場合、近世においてすでに通常の田畑に関しては農民に私的所有の觀念の浸透がみられ、地租改正はその追認作業という性格が強かった。そのため、比較的円滑に作業が進められた。これに対し、ビルマの場合、広大な未開拓地の存在があった故に、王朝時代から19世紀末まで土地と人の対応関係は頻繁に変化し、またそれ以降は米価、地価の上昇を背景にその対応関係が階層化、複雑化していった。植民地当局は、こうした実態についていけず、土地権の確定作業は中途半端なままにせざるを得なかった。また、土地所有（保有）権者から地租を徴収する、という原則が当初から明示的に存在しなかった。それでも植民地期ビルマの場合、土地権の確定の曖昧さが地租徴収業務自体の致命的な障害になることもなく、地租徴収額は植民地後期にも増加していった。この意味で、ビルマにおいては私的土地権の法的確定作業を進めるインセンティブを欠いていたといえよう。

注(1) ビルマの英国植民地化は1826年のテナセリウムとアラカンが英領となった

ことから始まる。その後、1852年のベグー併合を経て、1862年に下ビルマ (Lower Burma) 全体が英領ビルマ (Province of Burma) となった。上ビルマ (Upper Burma) が併合されたのは1886年のことである。

- (2) M. M. T. Dr. Shein, Daw Tin Tin Sein, "Provincial Contract System of British Indian Empire, in Relation to Burma - A Case of Fiscal Exploitation," *Journal of Burma Research Society*, Vol. LIII, 1969, 第2表。関税収入が増加してくる植民地後期を除いて、地租は全歳入の25~40%を占めた最大の税収項目であり、植民地初期当初ほどその割合は高い。
- (3) ビルマにおいて地租 (land revenue) といった場合に、純粹に土地に対して課される税のみならず、人頭税 (上ビルマではタッタメータ税と呼ばれる)、樹木に対する税などが含まれた。しかし、本章では、ordinary land revenueと呼ばれた、いわゆる土地に対する税のみを地租と呼ぶことにする。
- (4) これについては 斎藤一夫「ビルマの土地改革」(大和田啓気「アジアの土地改革」(I) アジア経済研究所, 1962年) 165~214ページ; 高橋昭雄「ビルマ・デルタの米作村——「社会主義」体制下の農村経済——」アジア経済研究所, 1992年, 72~81ページ参照。
- (5) Furnival, J. S., *An Introduction to the Political Economy of Burma*, 3rd ed., Rangoon: Peoples' Literature Committee & House, pp. 61-81; 竹村正子「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』第17巻第10号, 1976年10月) 57ページ; Cooper, Chester L., *The Economic Development of Lower Burma - An Exploratory Historical Study of the Role of the Indian Chettyars*, Ph.D. Thesis, American University, 1959; Adas, Michael "The Ryotawari in Lower Burma' The Establishment and decline of a Peasant Proprietor System," in R. E. Frykeberg ed., *Land Tenure and Peasant in South Asia*, New Delhi, 1977; Adas, Michael, *The Burma Delta, Economic Development and Social Change on an Asian Rice Frontier, 1852-1941*, 1974, Madison: University of Wisconsin Press Chap 6, 7,などを参照。
- (6) 植民地初期の議論は, Furnival, J. S., "The Early Revenue History of Tenasseirim; Land Revenue," *Journal of Burma Research Society*, XXVII, 1937, 後期の議論に関しては, *Report on the Committee Appointed to Examine the Land Revenue System of Burma*, Vol. 1, Vol. 2, Rangoon: Superintendent of Government Stationary and Printing, 1922 (以下, *RLRS* と略) が参考になる。これは, 第1節で触れる地租行政調査委員会報告書である。
- (7) *RLRS*, p. 16. 注目すべき点として, 植民地期になって現物納から金納への変更があげられよう。この変更がビルマへの貨幣経済の浸透に与えた影響は

興味深い問題であるが、本章では深く立ち入らない。

- (8) 最初は総生産の10%だったが、その後賦役の義務をやめるかわりに水田に関しては20%、畑作に関しては25%を徴収するようになった。Furnival, "The Early Revenue", p. 52.
- (9) タイッは複数の村・集落をカバーする単位であった。Furnival, *An Introduction*, pp. 30-31.
- (10) Furnival, "The Early Revenue History", pp. 52-53.
- (11) Ibid., pp. 53-54.
- (12) 斎藤照子「英領ビルマにおける初期土地制度1826～1876」(『東南アジア研究』第23巻第2号, 1985年9月) 144～146ページ; *RLRS*, Vol. 1, pp. 17, 41.
- (13) 開拓の事実を権限として土地私有が認められるものである。その権利はその後の占有の有無にかかわらず一定期間に限って保護された。例えば、最初の開拓者がある土地の耕作を止め、次の土地に移ったとする。その土地に第三者が入って耕作をした場合、後からやってきた者が同じ土地を10年間耕作しつづけるまでは、開拓者がその土地に関する絶対的な権利を主張することができた。
- (14) Adas, M., "The Ryotawari in Lower Burma'", p. 109; 斎藤「英領ビルマにおける……」144ページ。
- (15) 例えば、資本家を誘致するための荒地払下げなどが行われた。こうした制度について詳しくは、Furnival, *An Introduction*, pp. 51-54; *Report of the Land and Agriculture Committee*, Part II, 1949, Rangoon: Superintendent of Government Printing and Stationary, p. 41 を参照。
- (16) Cheng, Soik Hwa, *The Rice Industry of Burma 1852-1940*, Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1968, p. 201.
- (17) ビルマで正式なセンサスが開始されたのは1872年からである。この数字は地租徴収額から推計されたものである。Furnival, J. S., *The Colonial Policy and Practice - A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, New York: New York University Press, 1956, p. 59.
- (18) U Khin Win, *A Century of Rice Improvement in Burma*, Manila: International Rice Research Institute, 1991, Apeendix I より計算。
- (19) *RLRS*, Vol. 1, p. 42; the Office of the Prime Minister, *A Study of the Social and Economic History of Burma*, Vol. V, 1957-1960, Rangoon, p. 41.
- (20) この分権化をさらに発展させたのが、ビルマでは1878/79年度から導入された州契約制度 (Provincial Contract System) と呼ばれる制度である。州契約制度そのものについて詳しくは、Banerjea, Pramathanath, *Provincial Finance in India*, Calcutta: Calcutta University Press, 1922 を参照。
- (21) 上ビルマ土地租税条例 1889年 (Upper Burma Land and Revenue Regu-

lation 1889)。

- (22) 土地租税法を補完するものとして以下のような法・規則が存在した。土地租税法の下には、規則 (Rules), 通達 (Notification), 指示 (Direction) という、土地の権利確定、地租徴収の実務上必要となる細則が定められた。町・村の居住地区分内の土地に関しては、1889年に別途「下ビルマ町村落土地法 (The Lower Burma Town and Village Act)」(以下、町村落土地法と略) が定められた。その他、境界法 (The Boundaries Act, 1880), 登記法 (Registration Act, 1908), 財産移転法 (Transfer of Property Act, 1882) などがある。ただし、登記法、財産移転法は、土地租税法が対象とする土地のみを扱うものではなく、動産、不動産一般を対象とする法律であることを付け加えておく。
- (23) 同法は、1876年に制定された後、何度か改訂されており、随時修正が行われた。本章は1946年の下ビルマ土地租税マニュアル (*Lower Burma Land Revenue Manual*, 1946 Rangoon: Superintendent of Government Printing and Stationary) を基本的にもとにしている。改訂箇所、内容は資料の制約からすべての点について検討することはできなかったが、本章が主に依拠している部分に関しては、大きな変更はない。
- (24) 稲本洋之助『民法 II (物権)』青林書院新社、1983年、261ページ。公共の福祉に反するような場合、また公共の目的のために必要と判断された場合は、所有権の不可侵の原則は適用されない。所有権について詳しくは、同書、第4章を参照。
- (25) 稲本は「占有、占有権の概念や法的機能は多様であって、それらを一元的に理解することは不可能に近い」としている。ここでは所有権と対比するために、占有権の最も基本的な法的要素のみを掲げた。稲本、同上書、207～212、261ページ。占有権について詳しくは、同書、第3章を参照。
- (26) land tax, land revenue も土地に対する税という意味では、地税と訳せる。しかし、ここでは用語としてこの二つの単語を区別することに重きがおかれているので、本章では便宜的にそれぞれを地税、地租と訳出することにする。
- (27) *RLRS*, Vol. 1, pp. 42-43.
- (28) Baden-Powell, B. H., *A Short Account of the Land Revenue and its Administration in British India with a Sketch of the Land Tenures*, Oxford: Clarendon Press, 1913, p. 124.
- (29) Ambirajan, *Classical Political Economy and British Policy in India*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978, pp. 144-145.
- (30) ザミンダール制の思想的背景、意図に関しては、Stokes, Eric, *The English Utilitarians and India*, Oxford: The Clarendon Press, 1959, pp. 82-83 を参照。

- (31) ライーヤットワーリー制に関しては, N. Mukherjee N. and Frykenberg, R. E., "The Ryotawari System and Social Organization in the Madras Presidency," in R. E. Frykenberg ed., *Land Control and Social Structure in Indian History*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1969, pp. 217-226 が参考になる。
- (32) Baden-Powell, *A Short Account of*, pp. 125-127.
- (33) Adas, "The Ryotawari in", p. 106.
- (34) Ibid., pp. 106-107.
- (35) アッサムでも土地保有権 (landholders right) という用語が使用された。Baden-Powell, *A Short Account of*, p. 126.
- (36) 'Rules under the Lower Burma Land and Revenue Act,' Section 73, in *Lower Burma Land Revenue Manual*, 1946.
- (37) 一時的占有 (temporary occupation) という用語も土地租税法規則 (rule) には用いられている。
- (38) スクオッター制は, 開拓者にその土地の用益権を与える制度という意味では, 王朝時代の伝統的土地慣行 (ダマウージャー慣行) に倣ったものであった。しかし, 伝統的慣行が開拓者の権利を完全な私有権として認めたのに対して, スクオッター制は条件付きの権利であった。
- (39) *Report of the Land and Agriculture Committee*, Part II, pp. 39-41; Furnival, *The Political Economy*, pp. 51-58.
- (40) 斎藤は土地租税法制定によって, 「スクオッターが土地所有者になる道がひらかれた」と記しているが, 厳密には土地保有権者は土地所有者と同義ではない。斎藤「英領ビルマにおける……」150ページ。
- (41) 非農業者の土地の入手がいかに簡単だったかの例として, ある金貸し業者の未開拓地入手のケースをとりあげよう。彼は, 隣接する土地が開拓され, インフラが整い, その土地が十分な市場価値を生むまで耕作は行わず, 地租だけ支払っていた。土地租税法の規定では, 耕作していなければならない。その金貸し業者は, 小作人, 農業労働者に耕作させていると, 事実と反した申告をした。地租は規定どおりに支払っていた。後の節でみるように権利関係の把握は地租測量官の任務ではないとされたので, その地域の担当官は特に第三者から意義が唱えられているわけでもないことから, それ以上調べようとしなかった。そうこうしているうちに12年が経過し, その土地は一度も耕作されないまま土地保有権は発生した。そして, その頃には土地の価値はかなり上がっていたことから, その非農業者は土地保有権の発生後, 合法的にその土地を売却し, 利益をあげた。*Report of the Land and Agriculture Committee*, Part II, p. 40; Furnival, *An Introduction*, p. 55.
- (42) *Report on the Settlement Operations in the Syriam Township, Hantha-*

waddy District Season 1880-81, p. 19; *Season 1882-83*, p. 29; *Report on the Settlement Operations in the, Hanthawaddy and Pegu District Season 1882-83*, p. 29; *Season 1883-84*, p. 36, すべて Rangoon: Government Press から計算。ここでの全耕作面積とはタウンヤ耕作など特別な場合を除いたものである。

- (43) *The Burma Settlement Instructions*, p. 45.
- (44) Furnival, *An Introduction to*, p. 211.
- (45) *Report of Agriculture Land*, Part II, pp. 39-40.
- (46) 詳しくは, *RLRS*, Vol. 1, pp. 7-11, Vol. II, pp. 226-229 参照。
- (47) *The Burma Settlement Instructions*, p. 3.
- (48) *RLRS*, Vol. 1, pp. 8-9.
- (49) Furnival, *An Introduction to*, pp. 206-207.
- (50) *The Burma Settlement Instructions*, p. 42.
- (51) *Ibid.*, pp. 123-124.
- (52) *RLRS*, Vol. 1, p. 13.
- (53) *Ibid.*, Vol. 1, p. 53.
- (54) この税率決定に関してはかなり植民地当局の間で議論が行われた。論点の例をあげると, 自家労賃を耕作費用に入れるか否かであった。*RLRS*, Vol. 1, p. 28. より詳しくは, *RLRS*, Vol. 1 の第 IV, V, XI, XII 章を参照。
- (55) normal という用語が使われている。
- (56) *RLRS*, Vol. 1, p. 40.
- (57) 洪水, 土壌の悪化など正当と認められる理由で保有 (占有) 地の一部を耕作しない場合などに一律に適用された税率である。詳しくは, *RLRS*, Vol. 1, p. 54。
- (58) *RLRS*, Vol. 1, pp. 53-55
- (59) 徴税官 (Collector) とも呼ばれた。
- (60) *RLRS*, Vol. 1, pp. 56-57.
- (61) *Ibid.*, Vol. 1, p. 200.
- (62) Furnival, *An Introduction to*, p. 206.
- (63) *RLRS*, Vol. 1, p. 200.
- (64) *Ibid.*, p. 200.
- (65) *Ibid.*, pp. 200-201.
- (66) *Ibid.*, pp. 43-44.
- (67) Furnival, *An Introduction to*, p. 213.
- (68) *RLRS*, Vol. 1, p. 45.
- (69) *Ibid.*, Vol. II, pp. 46, 72.
- (70) 米価と地価の変化は表 6 を参照。

- (71) これをアダスは「フロンティアの消滅」といつている。Adas, pp. 128-129.
- (72) Arbuthnot, R. E. V., *Report on the Third Settlement of the Twante, Kungyangon, Kyauktan, Thongwa and Kayan Townships of the Hanthawaddy District 1907-10*, Rangoon: The British Burma Press, 1911, p. 14.
- (73) Adas, *The Burma Delta*, pp. 146-147.
- (74) *RLRS*, Vol. 1, pp. 171-172.
- (75) 'Rules under, ' Section 75.
- (76) *RLRS*, Vol. 1, pp. 170-171.
- (77) 'Rules under, ' Section 77.
- (78) *RLRS*, Vol. 1, p. 43.
- (79) *Ibid.*, pp. 184-185.
- (80) *The Burma Land Records Manual*, 4th ed., Rangoon: Superintendent of Government Printing and Stationary, Union of Burma, p. 101.
- (81) *RLRS*, Vol. II, p. 139.
- (82) *Ibid.*, Vol. 1, p. 172.
- (83) M. M. T. Dr. Shein, Daw Tin Tin Sein, "Provincial Contract System, " Appendix II, この数字には上ビルマも含まれている。
- (84) 注(18)参照。

表 6 米価・地価の変動 (指数)

年 度	卸売米価 ¹⁾	地 価 ²⁾	年 度
1886~90	92.5	55.8	1889~90
1891~95	95.7	70.6	1890~95
1901~05	100	100	1900~01
1906~10	120.2	172.8	1905~06
1911~15	129.8	189.7	1910~11
1916~20	141.5	250.7	1915~16
1921~25	195.7	275.9	1920~21

(注) 1) 卸売り米価はラングーンでのもので、5年平均の数値である。

2) 下ビルマにおける平均価格 (sale value)。

(出所) 表1に同じ、第12表。