

〈論文〉

## 英領ビルマにおける 1941 年土地買い上げ法の制定

—独立後の農地国有化法の起源—

水 野 明日香\*

### Land Purchase Act (1941) of Burma —The Origin of the Land Nationalization Act after Independence—

Asuka Mizuno

#### Abstract

Almost every overview of Myanmar history mentions the 1941 Land Purchase Act of British Burma, which provided for government acquisition of unfarmed land for distribution to landless cultivators. Nevertheless, this Act remains understudied. This paper analyses the ideas underlying the Act, and its intention to mould rural areas. It explores who drove the Act and the discussions around it. I intend to show that the origin of the Land Nationalization Act after independence was in fact the Land Purchase Act of 1941.

Facts found here are as follows: The Land Purchase Act (1941) designed on the ideal that the self-sufficient peasant proprietor was the best match for the Burmese economy, and aimed to reconstruct rural areas with a co-operative society, which would provide agricultural finance and marketing services to cultivators. Colonial bureaucrats prepared the Act and elaborated detailed rules on land distribution under this Act. They were influenced by the idea of the state as a supreme landlord and by Furnivall thinking or Fabianism.

Saw, who was Minister of Agriculture and forest at that time, hurried to enforce legislation of this Act. The reason for this was not only his popular appeal as stated by existing studies but also his defence of a rapidly spurred socialistic force and protection of landlords from the deterioration of the rural economy. Saw adhered to the adaptation of a hire purchase system, giving cultivators landholder's rights after a period of tenure on the land. On the other hand, Ba Maw and Mya, who ostensibly opposed the Act, strongly insisted on making cultivators state tenants as a milestone of the future socialist way.

---

\* 亜細亜大学経済学部准教授

## 1. はじめに

イギリス植民地時代に輸出向けの米作地帯として開発された下ビルマのデルタでは、不在地主が増加し、ビルマ人農民の土地喪失が社会問題となった。とりわけ1930年代以降は、デルタの主要米作地帯の耕地の50%を非農業従事者（non-agriculturist）が所有し、そのうち約半分をインド人金貸しのチェッティヤーが占めるようになった。本稿の課題は、このような問題に対処するために1941年に制定された「土地買い上げ法」（Land Purchase Act, Burma Act XIV 1941）は、いかなる考え方にに基づき、ビルマにどのような農民・農村を創ろうとしたのか、また法案は誰が推進し、これについてどのような議論がなされたのか、なぜ可決できたのかを明らかにすることである。

この課題の背景にある問題意識は、植民地時代の末期に土地問題に関する議論がどこまで進められたのかを明らかにすることにより、独立後に制定された「農地国有化法」（Land Nationalization Act 1948, 1953年改正、ミャンマー語の名称は *leyamyei naingainpain pyulout ye et upade*）の起源が、英領時代の末期にあることを明確にし、同法が奇妙な法となった原因を探ることである。農地国有化法は、独立政府による脱植民地政策を代表する法として、この時代の経済政策を扱った著作において必ず言及される法である。またネーウィン政権下での解釈替えを経て2012年に停止されるまで、ミャンマーの農業・農村政策を規定する根幹的な法律であった<sup>1)</sup>。しかし同法は、法律のタイトルと内容が一致しない奇妙な法であった。1948年農地国有化法および1953年の改正農地国有化法のどちらにも、農地を国有化すると定めた条文は存在せず、法律の内容はもっぱら不在地主が所有する農地を政府が収用し、耕作者に分配することを定めたものであった。

そのため既存の研究は、この法が植民地時代に確立された農業分野における外国人の権益、特にチェッティヤーによる土地所有の排除を目的とする脱植民地化政策であったとする点では一致しているが、法の捉え方や位置づけについては違いがみられる。独立以降の経済政策に焦点を当てた研究書では、農地国有化法を外国企業の国有化政策の先駆けと位置づけているが、同法は農地の国有化を定めた法ではなく、農地改革法であったと解釈する研究も多い<sup>2)</sup>。

さらに農地国有化法が定めた農地改革の方法も、第二次世界大戦後にアジア諸国で行われた農地改革とは異なる特徴を持っていた。ビルマの農地国有化法が定めた方法は、政府が収用した農地を、村落区ごとに設置された村落農地委員会を通じて、農業従事者一世帯に対して、ミャンマー語でダドーンタウン (*ti toung htun*) と呼ばれる一定の面積を分配するというものであった<sup>3)</sup>。ダドーンタウンの文字通りの意味は「まぐわー丁」であるが、農地改革の際には一対の役牛（2頭）で耕作可能な面積であり、且つ農家一世帯（核家族）が同時に生計を立てるのに十分な面積と規定された。しかし役畜の能力と人間が生活可能であるか否かは別の問題であり、曖昧な規定であったと既存の研究で指摘されている<sup>4)</sup>。日本や韓国における農地改革では、政府が地主から農地を収容する点はビルマと同様であったが、収用された農地は耕作していた小作人に売り渡された<sup>5)</sup>。フィリピンの

マルコス政権下で行われた農地改革では、政府が地主から農地を一旦買収するという方法は採られず、農地は従前の小作人が買い取った<sup>6)</sup>。これらの農地改革とは趣旨が異なるが、中華人民共和国政府が南方の水田地帯で実施した土地改革は、郷村の農民の一人当たりの耕作面積が均等になるように分配した点はビルマの農地国有化法と類似していた<sup>7)</sup>。しかしビルマの場合は、分配する面積に役牛の能力と耕作者の生活が考慮された点で異なっていた。

国家が収用した農地を、生活に配慮した一定面積ずつ耕作者に分配するというビルマに独特な農地改革の方法で想起されるのは、本稿で扱う英領時代に制定された土地買い上げ法である。土地買い上げ法は、1937年に英領インドから分離した後の初代首相バモー（Ba Maw）が設置した土地・農業委員会（Land and Agricultural Committee）の提言を元にして立案された法であり、委員会は政府が非農業従事者から農地を買い上げて耕作者に一定面積を分配し、政府の小作人として協同組合をベースとして経営させる、もしくは一定面積の耕地を耕作者に買い取らせることを提案していた。土地・農業委員会は、土地買い上げ法と共に、小作人の小作権の強化を目指した小作法、農業従事者から非農業従事者への農地の売却を無効とする土地譲渡法も提案しており、これらは植民地期に農地制度の改革を試みた画期として、ビルマ史の通史では必ず言及されている。また委員会報告書の提言は、現実的かつ健全と高く評価され、独立後の政策の基礎となったとされている<sup>8)</sup>。

しかし英領時代の土地買い上げ法が、独立後の農地国有化法の起源であるとは言われていない。その原因は、土地買い上げ法は通史において必ず触れられるものの、概略の記述に留まり、研究が進められていないためであると考えられる。研究が進められてこなかった理由の一つは、土地・農業委員会が提案した法律は、制定後まもなく日本軍の侵攻に見舞われ、施行に至らなかった法とされているためである<sup>9)</sup>。

また研究が進められない他の理由として、土地買い上げ法は、委員会が提案した協同組合の設立や法の施行に必要な政府機関に関する条項がないなど骨抜きにされた法であったことが挙げられる。土地買い上げ法について最も多くの記述を割いたケイディは、ビルマ政庁による改革の試みは挫折したと評価している<sup>10)</sup>。その背景には、ビルマの英領インドからの分離とその後の政体を定めた通称 35 年憲法と呼ばれる 1935 年ビルマ統治法（Government of Burma Act, 1935）の下でのビルマ政庁の限界があった。35 年憲法により英領ビルマは、責任内閣のもとで二院制の議会を持ち、独自に法律を制定できるようになった。しかし自治が拡大したとはいえ、総督は治安の維持や財政の安定等に関して幅広い特別責任事項を有しており、これに触れる法案は、総督の判断で議会の審議を拒否することができた<sup>11)</sup>。イギリスの政策は一貫して、英系企業の資本の擁護であり、またインド人の権益の保護にも配慮していた<sup>12)</sup>。そして議会には、地主の権益を擁護する立場にあったヨーロッパ系企業やインド人商人の各商業会議所代表、チェッティヤー協會の代表などが議席を確保しており、ビルマ人議員も出自や支持母体は、やはり農村部の土地に権益を持つ者であった。

逆に、このような中で、法案が提出され可決した要因は、バモーの政治思想とソー（Saw）の大衆迎合主義に帰されている。バモーは明確な社会主義志向を持っており、英領インドからの分離の

準備のために1936年に行われた選挙戦では「貧民党」(*Sinyetha party*、英語名はProletarian party)を創設して出馬した。貧民党の公約は、村落の再建、減税、土地抵当銀行を通じた農業融資、農民が失った土地の買い戻し等であった<sup>13)</sup>。バモーは後の日本の占領下で初代大統領を務めたせいもあり、ビルマ史において人気のない政治家ではあるが、既存の研究では、土地・農業委員会の設置も含めて、植民地時代末期の農地に関する法の改革に関しては、バモーがもっぱらの功労者として挙げられている<sup>14)</sup>。

そして議会で土地買い上げ法案を提示したのは、バモー内閣に不信任決議を仕掛け、次に成立したプ(Pu)内閣で農林大臣のポストに就いたソーであった。後にアウンサン暗殺の首謀者と目される人物のソーは、裕福な地主の家庭に生まれ、大衆紙サン(ビルマ名トゥーリヤ)の筆頭株主兼主筆でもあり、支持層は保守的なビルマ人地主や商人であった。急進的でないことから欧州勢にも好まれていたとされている。そのソーが土地買い上げ法を推進した理由は、1938年にビルマ人団体総評議会(General Council of Burmese Association、通称GCBA)系の5派連合(*Ngabwinsain*)を抜け、「愛国党」(*Myochit party*)を結成したため、支持基盤の拡大を狙った大衆迎合政策であったと言われている<sup>15)</sup>。

GCBAは1920年に創設されたナショナリストの団体であり、法律家、ビジネスマン、地主など植民地体制の枠組みの中で成功した都市部の中間層から成っていた。都市部の団体とはいえ、農村部との関わりは深く、植民地時代のビルマでいわゆる「エリートと大衆のギャップ」は存在せず、農村部にも支部を広げ、支持を拡大していた。一方で1930年代には、植民地権力と協調する既存の政治エリートに幻滅してマルクス・レーニン主義の革命思想を信奉し、農民の利益の擁護を試みる若者のグループが勃興してきた。「我らのビルマ協会」(*do bama asiayoun*、通称タキン党)はその代表であり、植民地時代末期には、従来の政治エリートと新興勢力は争うようになっていた<sup>16)</sup>。バモーも、以前はGCBAに属しており、新興勢力より一回り上の世代であったが、土地買い上げ法案の審議が本格化した1930年代末には、タキン党と共闘していた。こうし政治状況の中で、土地買い上げ法案は、新旧のナショナリズム勢力が、農村部の支持基盤、自らの権益もしくは思想を賭けて最も激しく対立した案件であった。そしてこの30年代末の議論が、独立後の奇妙な農地国有化法につながったと筆者は考えている。

そこで本稿では、土地買い上げ法案を提案した土地・農業委員会の報告書、議会における法案の審議過程、および法案を検討した議員から成る委員会報告書や一般から集められた法案についての意見等の分析を行い、冒頭で挙げた問いに答えることを目指す。

## 2. 土地・農業委員会報告書

### 2.1 土地・農業委員会の任命

1937年4月のビルマ統治法の施行準備として、1936年11月には下院の選挙が行われた。バモー

が創設した貧民党は、選挙で第一党にはならなかったものの、第一党となった GCBA の 5 派連合が組閣に失敗したため、総督によってバモーが初代首相に指名された<sup>17)</sup>。

バモーは 1893 年にデルタの中心部にあるマウービンで生まれ、中学までは地元の公立学校に通った後、ヤンゴン・カレッジを経てケンブリッジ大学およびグレイズ・イン法科大学院で学び、法廷弁護士資格を取得した。加えてフランスのボルドー大学で仏教思想に関する論文で博士号を取得したという経歴の持ち主である<sup>18)</sup>。1960 年代に著されたバモーの自伝によれば、貧民党は党名が示すように、社会主義的アプローチから、人口の圧倒的多数である農民の問題解決を目指した党であり、農村を社会的、経済的、行政的に自存的な協同組織として再建することを第一歩として、ビルマ全体を再建する計画であった。バモーがどのような社会主義を学んだのかは明確ではないが、当時のビルマで大衆的基盤を持っていた政党は皆、イギリスの左翼系の書籍クラブの本、マルクス主義の文献、アイルランドのシン・フェイン党の本、孫文の著書等の様々な革命的な本を読んでいたと自伝には記されている<sup>19)</sup>。

バモーは政権発足から 5 ヶ月後の 1937 年 8 月には土地・農業委員会を設置し、農村部の土地、金融問題の解決に乗り出した。委員会の座長は、バモーの次に首相を務めることになる GCBA 系の有力議員プとし、委員には経験豊富なインド高等文官 (Indian Civil Service : 以下 ICS) として当時既に著名であり、ビルマ政庁の財政顧問を務めていたジェームズ・バクスター (James Baxter) や地租査定・土地記録局長官のバーナード・ビンズ (Barnard Binns)、数少ないビルマ人 ICS のティントウツ (Tin Tut) やティンジー (Tin Gyi) ら錚々たるメンバーが指名された。委員会のメンバーの 9 名中、7 名が植民地官僚であり、そのうち 3 名はビルマの協同組合に関わる経歴を積んだ者であった<sup>20)</sup>。ビルマの協同組合は、20 世紀初頭から政府の指導の下で多数設立されたが、1930 年代にはその多くが破たんして解散しており、委員会が設置された時期には再建を模索中であった<sup>21)</sup>。こうしたメンバーは、協同組織として農村部を再建することを目指していたバモーの意図が反映されたと推測される。

## 2.2 土地・農業委員会の任務と報告書の概要

政府が委員会に課した任務は以下の 3 つであった。(1)土地の所有、配分、利用および土地制度 (land tenure) に関する問題の検証、特に自作農を創出し、これを維持する方法の提言、そのための (2)農業金融組織の確立、(3)農村部の小規模ビジネス向けの金融制度に関する提言を行うことであった。委員会は、本稿で検討する土地買い上げ法の他に、小作法と土地譲渡法も提案したが、政府の最大の目標は自作農の創設維持であったといえる。政府が課したこうした任務は、委員会の信念とも合致していた。委員会は報告書の冒頭で、小規模な農業従事者に基礎を置いた農業経済がビルマに最も適しており、これこそが社会的にも政治的にも安定を生み出すという信条を表明している<sup>22)</sup>。

委員会は、任命されてから半年後の 1938 年 2 月から 1939 年の 12 月の間に全 4 巻の報告書を順

次、政府に提出した。委員会の最大の目的は、上述したように自作農の創設維持であったが、これは徐々にかつ長期間にわたってなされるべき事柄であるとされ、まずは過去にも同様の法案が起草され、議論されたことのある小作法と土地譲渡法の検討から始められた。報告書の第一巻は「小作」と題され、これまでの小作法案が成立しなかった経緯や小作人の状態の検討に充てられ、巻末には委員会が作成した小作法案が付された。1938年5月に提出された第二巻では、農業従事者の農地の喪失状況が示され、農地の売却や抵当の差し押さえも含めて、農業従事者から非農業従事者への土地譲渡を禁止する土地譲渡法が提案された。本稿で扱う土地買い上げ法案は、「農業金融、入植、土地の買い上げ」と題する第三巻で検討され、1938年8月に提出された。第三巻は、委員会報告書の中心であり、全四巻の中でページ数も最も多かった。1939年12月に提出された第四巻は、金利や金融業者の規制を提言したもので、委員のメンバーも交代し、他の報告書とはトーンも異なり、14ページと短いものである。

報告書の第一巻から第三巻までは一つのまとまりを持ち、本稿で扱う土地買い上げ法を提案した第三巻に収斂される内容であった。そこで以下では、土地買い上げ法と関連する範囲で、第四巻を除く委員会報告書全体の分析を行う。

### 2.3.1 第一巻「小作」

第一巻の「小作」では、小作料を引き下げ、小作権を強化するための小作法の制定が提言された。小作法案は過去にも提示されてきたが成立に至らなかった経緯があるため、報告書はその説明から始まり、次いで小作人の状態の検討、その改善策の提案がなされた。

ここで示された土地買い上げ法とも関係する委員会の重要な認識は、植民地政庁は常に、地主階級の形成を抑制し、ビルマを小土地所有者 (small land-owner) の国にする方針だったことである。報告書によれば、デルタに開発ブームが訪れた1880年には、早くも小作階層が見られ、将来的に問題となることが予想されていた。そこでインド政庁はビルマ州政府に小作人の増加に警戒するよう求め、1892年には最初の小作法案が作成された。以来、8つの小作法案が起草されたが全て、地主やチェッティヤー、ランゲーンで米と綿製品の貿易に携わるヨーロッパ商人の反対によって、どれも成立には至らなかった<sup>23)</sup>。注目すべき点は、これまでの小作法案は全て、行政府側が提示したと強調されていることである。

委員会が小作人の現状として問題としたのは、高い小作料とこれがもたらす小作地の頻繁な変更であった。委員会は、下ビルマの小作人の小作経営と生活の状況として、首都ランゲーン近郊のインsein県で1933年から35年に実施された地租査定調査を引用し、耕作費、地主からの借り入れとその利子、小作料を支払った後に小作人の手元に残る粃米はわずかであり、小作人は負債に頼らなければ耕作費をまかなえない状態であると解釈した。また小作人の生活は、かろうじて生存維持が可能な水準であり、抜け出す見込みのない負債に恒常的に陥っていると<sup>24)</sup>。

特に委員会が問題視したのは、小作人が小作地を頻繁に変更することであった。デルタでは小作

契約は 1 年ごとに更新されるのが慣わしであり、小作地をたびたび変更することは開墾当初から知られていたが、委員会はこれを「浮遊する小作人の群れ」(floating population of tenants) と称した。そして小作人の意思で移動するのであれば、その小作料では世間並み (decent) の生活ができないからであり、地主が小作契約の継続を拒否したのであれば、より高い小作料を求めてのことであると原因を推測した<sup>25)</sup>。

このような認識に基づき、対応策として委員会が提案したのは、「公正な」小作料を納める限り、小作人は小作契約を継続できるようにすることであった。委員会が定義した公正な小作料とは、「経済的規模のホールディング」(economic holding) の耕作者がそれを支払っても、通常の耕作費用をまかなえて、かつ彼自身とその家族が、その地域の実情と照らして「まずまず快適」(reasonable comfort) に暮らす糧が残る程度の小作料であった<sup>26)</sup>。

以上の提言からは、委員会はビルマに小農社会の理想を持ち、その育成は本来のイギリスの方針であったことが示唆されている。これについて補足すると、ビルマの地税は、政府と耕作者の間に仲介者を置かず、政府が耕作者から収穫物の一定分量を直接収納する「ライヤットワリー」(ryotwary) 制で課されていた。ライヤットワリー制の背景には「国家最高地主説」があり、建前としては土地所有者である政府が小作人である「小農」(ryot) から「地代」を徴収するという考え方であった<sup>27)</sup>。そのため元来は、政府と農民の間に仲介者である「地主」が発生することは好ましくなかったが、実際には農民に与えられた landholder's right は土地の使用、収益の享受、処分が認められた私的所有権と同様の権利であり、地主層が発生していた。landholder's right を制限するためには土地に対する思想的な転換が必要であり、これについては続く第二巻で展開された。

また小作人が「経済的規模のホールディング」を借り受けているとは限らないし、小作料を支払っても生活できるかどうかは、米価次第であった。さらに小作人の世帯規模や副業の存在も重要であった。それゆえにこの考え方は、適正規模農家の創出や安定的な米価を保障する米の流通制度の構築といった農村経済全体の改革、つまり土地買い上げ法につながるものであり、これは委員会報告書の第三巻で検討された。

### 2.3.2 第二巻「土地譲渡」

報告書の第二巻は、農業従事者から非農業従事者への土地譲渡を禁止する土地譲渡法の提案に充てられた。先行研究では、既に多くの農地が非農業従事者に渡っている状況下で効果は見込めなかったと同法の評価は低い<sup>28)</sup>。しかし報告書の第二巻自体は、これまで土地譲渡法の成立を阻んできた理由に対する反論を通じて、委員会が目指した小農社会の理想と政府が農地の私的所有に介入する根拠を提示したことに意義があったと筆者は考える。

委員会は土地譲渡法の必要性を、農業従事者が所有する耕地面積の漸減との関係で捉え、農業従事者・非農業従事者別土地所有面積の推移を提示することによって訴えた。すなわち 1926 年には下ビルマの耕地の 73% を農業従事者が占有していたが、1937 年には 53% に減少したという表で

ある。特に1937年には非農業従事者による土地所有面積の半分はチェッティヤーによるものとなっていた<sup>29)</sup>。これは後の植民地時代の経済史研究ではほぼ必ず引用される表である。委員会は、農業従事者から非農業従事者へ農地が移転した理由を、農民が開墾に伴い負債を負ったことと政府が自作農育成政策を失敗したことに帰した<sup>30)</sup>。なおこれに関する記述は、ほぼ全てファーニバルの著作からの引用であり、彼の影響力の強さが窺われる。

それゆえに、委員会は農業従事者が容易に農地を担保にした借金をできない方がむしろ望ましく、且つ農業従事者から非農業従事者への農地の移転を規制する法律の制定は、契約の自由への介入であるという批判にもかかわらず、弱い立場の者の保護という意味で強力な倫理的正当性があると主張した。さらに委員会は、自作農の維持は経済的にも政治的にも重要であるとの主張も展開した。経済的重要性とは、ビルマでは農業が最も重要な産業であり、多くの人々に生活手段を提供しているので、自作農 (peasant proprietor) の一団が存在し、国家に直接納税することは国全体にとって利点があるというものであった。国家は究極的な土地所有者であり、地税は重要な財源であるので、実際の耕作者と国家の間に生産物の分け前に預かる大きな階級が存在することは非経済的であるというのが委員会の主張であった<sup>31)</sup>。これはまさに国家最高地主説の立場に立つ考え方である。

こうした背景には、英領時代に最大の財源であった地税徴集額の減少があった。20世紀の初頭には税収の37%を占めていた地税は、油田開発やその他の税収の増加に伴い、歳入に占める割合は低下しつつあったが、1925年にはまだ税収の30%を占めていた。しかし1930年代には地税収入が急速に減少し、33年には税収に占める割合は21%となっていた<sup>32)</sup>。地税額は10~15年ごとに実施される地租査定によって決定されていたので変動するものではなく、減少の原因は米価の下落による地税の滞納であった。1929年度には地税の未納金額は34万ルピーであったが、1930年度には約430万ルピーに上っていた。これに伴い、不動産の差し押さえ件数も激増していた<sup>33)</sup>。

一方、委員会が挙げた政治的重要性とは、外国人不在地主の問題であった<sup>34)</sup>。委員会は、土地は法と秩序の維持および国の制度の安定に直接利害を持つ、国に永住する者が所有するべきとの意見を表明した。また外国人土地所有者の増加は、遅かれ早かれ、国民 (nationals) の自然な要求から沸き起こる政治問題を引き起こすとし、下ビルマの状態は危険な点に近く、外国人への更なる農地の移転は暴力的なアジテーションにつながるだろうとも述べた<sup>35)</sup>。実際これは、1930年にビルマ全土で発生した農民反乱の原因であったと委員会は考え、下ビルマのピャーボンで反乱を指導した人物は、その少し前にチェッティヤーに農地を差し押さえられた人物だったこと、大規模な反乱が起こった村の周辺の土地は、その直前にチェッティヤーの手に渡っていたこと等を反乱に関する調査報告書から引用した。また1931年4月には首都近郊のハンターワーディー県で、ビルマ人耕作者がインド人耕作者を追い出そうとして民族間紛争が発生したことも取り上げた<sup>36)</sup>。ここで注目すべき点は、土地問題は主に民族間の対立として捉えられていることである。

委員会報告書によれば、外国人不在地主の増加に対する懸念は、1930年代の初頭以降、ビルマ政庁の内部でも大きくなっており、これへの対処方法も検討されていた。1931年には官僚で構成

される小規模な委員会が設けられ、1906年に起草され成立に至らなかった土地譲渡法の制定が再度提案された。またこれが流れた後も、1934年には地租査定局長官や県知事クラスの高官から成る委員会が設けられ、農民による土地の買戻し策が検討された。この委員会は、土地抵当組合（Land Mortgage Bank）の設立とこれを通じた農民の土地の買戻しを考え、これを実施した後に再び農民が土地を喪失しないように土地譲渡法を制定することを提案していた<sup>37)</sup>。これは土地買い上げ法の先駆けとなる発想である。

さらに興味深い点は、第一にバモアの選挙公約の原型は、既にイギリス人官僚によって考案されていたことである。なお1934年に設置された委員会のメンバーであったスウッシンバンクは、後に小作法の施行マニュアルの作成や土地買い上げ法の施行規則に関わった親ビルマ的として知られた官僚であり、フェビアン協会の会員であったことも明らかにされている<sup>38)</sup>。第二に直近のアイディアでは、土地譲渡法は更なる農地の移転を防ぎ、かろうじて残っている自作農の維持を目指したというより、外国人不在地主から農地を買い戻した後を見据えての法であったことである。こうした検討を経て、土地の買い上げ計画は報告書の第三巻で考察された。

### 2.3.3 第三巻「農業金融、入植、土地買い上げ」

自作農の創設維持という委員会に与えられた任務の本丸を考察した報告書の第三巻は、全四巻中で最もページ数が多い報告書の中心であり、構成も他とは異なっていた。先に公刊した第一巻と第二巻は、提案する法案に前例があったため、それらの検証から記述が始められていた。しかしこの巻は、提案予定の法案は起草された前例がないため、農業金融や協同組合、20世紀以降に試験的に実施された協同組合をベースとした燃料保留地（Fuel Reserve）への入植政策を紹介した後に、土地買い上げ計画を提案する構成となっている。こうした構成が採られた理由は、政府が不在地主から農地を買い上げた後、入植地をモデルとして、これを経営することを委員会は目論んでいたからである。

委員会がモデルとしたのは、ビルマ東部のシャン台地の麓を流れるシタン川流域にあるカドンボー燃料保留地（Kadonbaw Fuel Reserve）で1910年代に行われた入植政策である。シタン・コロニーと呼ばれたこの入植地では、25人から40人程度の小作信用協同組合（Tenancy Co-partnership Co-operative Credit Society）が複数作られ、政府は各組合に対して1000エーカーから1500エーカーの土地と資金を貸与した。各組合はこの土地をさらに25エーカーから40エーカーの小区画に分割して、組合員に貸与した。協同組合の転借人（sub-tenant）という形で入植が試みられたのは、デルタの他地域で見られたように、入植者が譲渡可能なlandholder's rightを獲得することによって、過剰な負債に陥り、農地を喪失することを防ぐためであった<sup>39)</sup>。

シタン・コロニーでは、協同組合は材木、竹、燃料、食料、衣料などの共同購入や販売にも活動を広げており、委員会は将来の協同組合はこの線に沿い、組合員の日常生活にかかわる様々な活動を行うべきであると提言した。自作農が村の商店からツケで買うことの結果は悪名高かったから

である<sup>40)</sup>。

さらに報告書では、耕作者の経済状況の改善には、彼らの性格や生活習慣も含めた農村経済全体の改革が重要であることが強調された。そのために協同組合の活動領域は、農産物のマーケティングや農業資材の供給のみならず、教育、健康、娯楽の提供など耕作者の生活全体に及ぶことが提案された。また農村工業など副業がなければ、耕作者の生活水準の改善は難しいともされ、推奨すべき副業として、家内の手機や農閑期の建設労働への従事が挙げられた。ただし委員会は、手機は商業的には利益は出ないと述べており、これを推奨した理由は書かれてはいないが、かつての自給的な村落生活の象徴と思われる<sup>41)</sup>。

委員会の最大の目的である自作農の創設方法は、以上の提案を経た後に考察された。委員会が提案したのは、不在地主が所有する一定面積の土地を政府が買い上げ、耕作者に分配するという方法であった。一定面積の土地とは、十分にコンパクトなまとまった土地であり、且つそこで働く耕作者への信用の供与、食料や衣服、燃料など必需品の供給を可能にし、さらに生産物のマーケティングや副業の組織化など村落生活全般の改善に必要な組織の運営に効率的な大きさとされた<sup>42)</sup>。明示されていないが、ここで念頭に置かれているのは、明らかにシットン・コロニーであった。なおこの方法は、独立後の農地国有化法で定められた農地の分配方法と同じである。

耕作者に分配する面積は、通常の家族がまずまず快適な生活を維持するのに十分な大きさとされ、「経済的規模のホールディング」(economic holding)と呼ばれた。これは公正な小作料を定義する際に使われた考え方である。経済的規模のホールディングは地力に依存するとして、委員会はその面積を定めることはなく、地域により異なるとだけ述べている。しかしその耕作規模で家族が十分に生活できるかどうかは、地力だけではなく、米価にも依る。委員会もそのことは意識しており、必要な支払いは協同組合を通じて生産物で行うことも提案した<sup>43)</sup>。これにより米価の水準や変動の問題も解決できると考えていたと思われる。

耕作者の支払いで、政府にとって最も重要なものは地税であるが、それは農地の分配を受けた耕作者に与える土地の権利と関わる問題であった。これについて委員会は明確な結論を出さず、二つの案を提示した。第一の案は、耕作者に landholder's right を与えず、国家の小作人 (State tenant) として、現物で小作料として地代を納めさせる方法であった。この方式なら自作農が負うリスクを政府が地主として肩代わりできるし、耕作者に完全な所有権がなければ、再び負債を重ねて土地を喪失することを防げるというメリットがあると強調された。第二の案は、土地抵当銀行を設立し、土地の分配を受けた耕作者はここから資金の融資を受け、政府から土地を買い取り、landholder's right を獲得するという案であった。委員会はこの第一案が望ましいとしながらも、この案の主要な障害は所有権を好む人々の感情であるとして、この問題については結論を出さず、分配した土地に対する耕作者の権利は未定のまま報告書を提出した<sup>44)</sup>。これは後の議会で最大の争点となった。

このような事情もあったためか、土地買い上げ計画は、法案としては報告書の中で提示されなかった。また委員会は、政府による土地の買い上げは、辺境のシットン・コロニーの付近から始め

た方が良いと提案していたが、土地問題が深刻なのは、ラングーン郊外やデルタであった。これらのことから、結局、委員会は協同組合を中心とする村落社会の再建は熱心に夢想したものの、既存の土地制度の抜本的改革には消極的であったと言える。

以上の報告書の分析を要約すれば、土地・農業委員会は、英領ビルマは自存的なビルマ人小農から成る社会が望ましいという明確な理想に基づき、これを実現するための提言を行ったということである。そのバックボーンにあったのは国家最高地主説であり、さらに委員は個人的な思想として、もしくはファーニバルの著作からの影響を受け、社会民主主義的な志向を持って土地所有を規制していく方向を打ち出した。そしてその先にあるのは、市場との接点のない伝統回帰的な村落像であった。

しかし植民地官僚を中心とした委員会の提言には限界もあった。その一つは農地改革への消極的姿勢に見られたように、既存の権利を侵害し、社会秩序を脅かすことは出来ないことであり、またもう一つ限界は、土地譲渡法案を提案した第二巻で説明されたように、提案された政策の根底には、治安の維持や地税の確保という目的があったことである。これは単純に困窮する農民の救済や保護とは異なっていた。バモーは後に議会で、委員会のメンバーは自分の内閣で指名したものであり、農業問題全体について自分の見解をほぼ反映した報告書を作成したと述べたが、ビルマを農村部から改革しようとしたバモーの意図と委員会の報告書の間には、目的という点では開きがあったと思われる<sup>45)</sup>。但し上述したように、バモーの農村部の改革案も、実際の方法については、植民地官僚のアイデアからもヒントを得ていたと推測される。

### 3. 土地買い上げ法案の概略

ここで一旦、土地買い上げ法案の概略をみておこう。法案は委員会報告書が提出されてから約1年後、議会で審議が始まるわずか1週間前の1939年の8月21日に公開された<sup>46)</sup>。ソーが法案を議事に提示した際の説明によれば、起草者は森林省長官のタンティンを筆頭とし、土地・農業委員会の委員も務めたバクスター、ティントウツや親ビルマ的として当時既に著名なインド高等文官であったレイノルズ、スウッシンバンクらであった<sup>47)</sup>。なおこれらの人物は、戦中や戦後のイギリスの再統治期にも活躍する著名な役人である。

法案は4章22条から成る短いものであり、要点のみを掻い摘んだ概要は以下である<sup>48)</sup>。

#### 第1章 序文

##### 1条 法律の施行開始

本法は、総督が告示によって、この件について指定した日から施行される。

##### 2条 用語の定義

(1) ~ (6) 略。

(7) 土地担当官 (Land Commissioner) とは、本法に必要な事柄を実施するために総督が任命する役人を意味する。

## 第2章 土地の買い上げ

### 予備調査

#### 3条 告示の公表と関係する役人の権限

(1) いかなる地域であれ、小規模なホールディングを農業従事者に分配するために政府が土地を買い上げることが公共の利益に資すると総督がみなした場合、官報にその旨の告示を掲載する。当該地域の徴税官はその告示に人々の注意を喚起する。(以下略)

### 異議申し立て

#### 4条 意義申し立ての聴聞

(1) 3条(1)で告示を受けた土地に利害を持つ者は誰でも、告示から6日以内に、異議を申し立てることができる。(以下略)

### 宣言

#### 5条 分配のために土地が必要であることの宣言

(1) 4条(1)の下で異議申し立てのあった土地の調査を行い、報告書を検討し、それでもなお本法の下での土地の分配のために必要であると総督が判断すれば、総督秘書官の署名により、その旨を宣言する。(以下略)

### 土地担当官による地価と補償請求に関する調査、および裁定

#### 8条 調査と裁定 (award)

土地担当官は、決められた日に、補償請求者の利害および3条(1)の下で告示がなされた日の地価を調査する。(以下略)

#### 9条 補償額の決定

- (1) 本法の下での土地買い上げに対する補償額の決定の際、土地担当官は以下を考慮する。
- (a) 3条(1)の下で告示がなされた日の土地の市場価格
  - (b) 木の伐採など、利害関係者によってもたらされた告示以降の土地の損傷。(以下略)

### 補償金の支払い

#### 12条 (略)

## 補償金の分割

### 13 条 (略)

## 占有の実施

### 14 条 占有の実施

8 条の下で裁定を完了したとき、土地担当官は土地の占有を実施する。これによって直ちに土地は完全に政府の帰属となる。(以下略)

## 第 3 章 付託、上訴、処罰

### 15 条 民事法廷の司法権の無効

本法の下で委託された役人による決定についてのいかなる事項に関しても、民事法廷は裁判権を持たない。(以下略)

## 第 4 章 その他

### 20 条 買い上げの撤回

(1) 政府は、まだ占有を実施していない土地の買い上げを自由に撤回できる。(以下略)

### 21 条 規則を作る権限

(1) 総督は本法を施行するための規則を作成する。(以下略)

22 条 本法の下で作成される全ての規則は、事前に公開された後に制定され、官報で公表される。

以上の概略からは、議会で提出された土地買い上げ法案は、もっぱら地権者に配慮し、補償金の支払いを定めただけであり、確かに先行研究で言われているように、土地・農業委員会の提案は骨抜きにされたと言える。しかも法案の後には、問題となる一文が含まれる「法案の目的と理由」という見出しの説明文が加えられた。これによれば、法案を制定する目的は、「土地における個人の自立した財産 (individual and independent property) という原則を確立すること」であった。さらに「これは耕作者が土地の所有、土地所有権 (proprietary right) を行使することで得られる幸福 (well-being) を獲得することを可能にするだろう」という文も添えられた<sup>49)</sup>。耕作者に与える権利は、土地・農業委員会の報告書では未決とされた問題であり、この説明は当時の内閣の判断、特に法案への署名者のソーによって加えられたと思われる。この一文はことさらに私的所有権を強調しており、法案によってビルマの土地制度を大きく変更しないという政府の強い意思が窺われる。これは後述するように、議会での争点となった。

しかしながら、政府が土地を買い上げる目的は、農業従事者に分配するためと3条には明記されていたし、また21条と22条では法律の施行規則を制定することが定められており、買い上げた土地の分配に関しては、施行規則で対応することが可能であった。逆に言えば、土地の分配については何も定められていないので、この法はいかようにも運用することが可能であった。英領下において私有財産に大きな変更を迫る農地改革法を作成するわけにもいかない中で、法案を作成した官僚は、既存の権利に配慮した法律を作成し、政府が不耕作地主から一定面積の土地を買い上げさえすれば、委員会の提案に沿うことは可能と考えたのかもしれない。但し、1条と3条では法律の施行および政府が買い上げを実施する地域を選定する権限は総督に委ねられており、あくまでビルマ全土で実施することを念頭に置いた法ではなかったようである。

土地買い上げ法案が以上のような形になった理由は、後の議会でのチェッティヤー代表議員の発言によれば、道路建設や公共施設のための用地を政府が取得するために1896年に制定された「土地収用法」(Land Acquisition Act 1896)をモデルにしたためであった<sup>50)</sup>。耕作者に分配するための土地取得は、土地収用法が対象とする公共用地にはあたらないため、別途法律を作成する必要があったが、ビルマ統治法の145条は、補償金に関する条項なしに、財産を強制的に収用する法を制定する権限を議会は持たないと定めており、補償金についてはしっかりと定めておく必要があった。一方で私的所有権を侵害したくない英領にあって、このような法案を起草できたのは土地収用法という前例が存在したためと思われる。実際、法案が可決した1941年5月に総督コクレイン(Archibald Cochrane)は、本国のインド兼ビルマ担当大臣のエイメリー(Leopold Amery)に、土地買い上げ法が可決したことを事後報告したが、その際、土地収用法を引き合いに出して、ビルマ統治法の145条に抵触することはないと長い釈明をした<sup>51)</sup>。しかしながら、土地買い上げ法案は、政府が買い上げた土地の分配について何も規定がない点でやはり不完全な法案であり、この点は法案の反対者に格好の大義名分を与えた。

#### 4. 土地買い上げ法案の審議—なぜ法案は成立できたのか

本節では、以上でみた土地買い上げ法案は、議会はどう受け止められたのか、誰が推進し、なぜ成立できたのかを検討する。そのためにまず、議会の成り立ちについて簡単に触れておきたい。

1935年に可決したビルマ統治法は、ビルマ州の英領インドからの分離とこれに伴い責任内閣の下での議会の設置を定めた。そして1937年4月のビルマ統治法施行の準備として、1936年11月には英領ビルマ初の総選挙が実施された。選挙権は、18歳以上の男女で前年度に人頭税、地税、所得税等を納めた者とかなり幅広く与えられたとされている<sup>52)</sup>。選挙はインド同様、民族や団体によって選挙区を分ける分離方式で行われ、議会は地区別選挙区(territorial constituencies)で選ばれる116議席と特別選挙区(special constituencies)で選ばれる16議席の計132議席から成った。地区別選挙区のうち91議席が民族を指定しない非民族議席(non-communal seat)であり、残りの

25 議席は各民族に割り当てられる民族議席 (communal seat) であった。民族議席の割り当ての内訳は、カレン族が 12 議席、インド人が 8 議席、欧州人が 3 議席、英系ビルマ人 (Anglo-Burman) が 2 議席であり、欧州人議席には植民地官僚が入った。また特別選挙区の 16 議席は、欧州系商業会議所、インド人商業会議所、チェットイヤール協会等の各種団体に割り当てられた<sup>53)</sup>。

最初に述べたように、これらの議席のうち、チェットイヤールや各商業会議所のメンバーは、精米や米の輸出など米穀産業と関わる企業が大半であり、農村部の金融とも関係し、地主側の権益に立つものであった。またビルマ人議員も当時、ほぼ唯一の投資先であった農地と関わりのない者はほとんどいなかった。しかし思想信条と自らの経済的利害は一致するとは限らないし、米穀産業全体がダメージを受けた 1930 年代の経済的利害は、以下で述べるように、それ以前とは異なっていた。

法案は議会において次のような手続きを経て法制化された。最初に、法案の原則 (principle) を受け入れて検討に入るか否か、さらに必要があれば、議員や法廷弁護士で構成される選抜委員会 (select committee) で検討するかが審議された。これが承認されると、法案は選抜委員会に一旦送られ、検討・修正された後に再び議会に提出された。こうした手続きを経た法案は議会で一条ずつ審議され、法律として成立した<sup>54)</sup>。

#### 4.1 法案の提示

土地買い上げ法案は、1939 年 8 月 29 日に議会に提出された。法案を提示し、主旨と必要性を説明したのは、当時農林大臣のポストに就いていたソーであった。議会は最初から紛糾し、ソーの演説中にも野次が飛び交った。彼は議事録で 13 ページに及ぶ長大な演説を行ったが、その内容はファーニバルの著作からの引用と土地・農業委員会報告書のつぎはぎであった。王朝時代の伝統的な自給的農業の下では人々は穏やかな村落生活を送っていたという描写から始まり、スエズ運河の開通以降に商業的農業が始まると人々は借金をして次第に土地を失った、それゆえに耕作者の手に土地を取り戻さなければならないというものである<sup>55)</sup>。

法案の実施に必要な財源について、ソーは税収の黒字分、1937 年度で言えば 2,250 万ルピーや郵便局の現金証書、貯蓄銀行の預金など計 1,000 万ルピーを充て、毎年少しずつ実施していくと説明した。また政府が農地を買い上げた後の経営については、「経済的ホールディング」に分割して耕作者に分配し、協同組合を通じてこれを運営すると説明した。これは委員会報告書の提言そのままであったが、耕作者に与える権利については、分割払い購入制度 (Rent Purchase System) によって、耕作者に landholder's right を最長 25 年かけて買い取らせる予定であるとし、土地・農業委員会が望ましいとした国家の小作人とする案は採用しないことを明確にした<sup>56)</sup>。

ソーの法案の主旨説明に対しては、議員から一斉に反対の声が上がった。法案への反対には、大きく分けると当初は二つの立場があった。一つは、法案そのものに反対する立場であり、欧州系の商業会議所代表議員やチェットイヤール、ビルマ人でも従来のエリートに属する地主の権益を代表する議員らはこの立場であった。もう一つの立場は、この種の法案には賛成であるが、政府による土

地の取得方法や耕作者に与える権利など施行方法への懐疑から法案に反対するものであり、バモーや当時、全ビルマ耕作者連盟の代表でありタキン党（正式にはコーミン・コーチン党、*Komin-Kochin Party*（「我が王、我が種族」党））から出馬していたミヤ（Mya）がこれにあたった。法案に関する最初の議題は、法案の原則に同意して選抜委員会で検討するか否かであったが、立場を超えて一致していた見解は、法案の内容は耕作者への土地の分配方法が定められていないなど不十分であり、法制化を急ぐべきではないというものであった。

口火を切ったのはバモーであった。バモーの主な反対理由は、政府が分配した農地を小作人に買い取らせ、landholder's right を与えるとしたことであった。バモーは土地・農業委員会が望ましいとしたように、landholder's right を与えず、農地の分配を受けた耕作者は国家の小作人とするべきであると主張した。そして法案を選抜委員会に諮ることを急がず、まず広く一般に公開し、世論を聴取するよう議題の修正案を提出した。欧州系の商業会議所代表議員のボーンも法案の内容が不明であるとして、バモーの修正案を支持した<sup>57)</sup>。

タキン党のミヤの発言は、どう解釈すべきか難しいものである。ミヤは、政府がまずやるべきことは、究極的には耕作者に降りかかる重い地税制度の改革や耕作者の債務の圧縮であるとした。また先に成立した小作法と土地譲渡法の地価に対する影響を2、3年間は見極めるべきであるとした。そして1939年1月にシュエダゴン・パゴダで開かれた全ビルマ耕作者連盟の集会の決議を紹介した。すなわち、耕作者に分配するための土地の入手方法は、莫大な費用を要する地主からの土地の買い上げではなく、土地に対する権利がリースやグラントなど期限付きの使用権である土地の契約を期限が来ても更新しない、もしくは開墾や灌漑、排水設備の建設によって可耕地を作るという方法を採用すべきであるという決議文である。政府が地主から農地を買い上げる場合は価格が問題であり、法案の「総督による公示があった日の市場価格」と定めた条項は欺瞞を防ぐものではなく、これにより耕作者が生み出した税が使われることは受け入れられないと説明された<sup>58)</sup>。

この発言を、同時代人のビルマ史家であるキャディは、農地改革に対する戦前のタキン党の明確な見解として引用し、消極的であったと示唆している<sup>59)</sup>。確かに、当時の耕作者は耕地を求めてはいたが、既存の地主制を解体するべきとは考えていなかったとは言える。しかし文脈としては、税金を使用しての土地の買収、言い換えれば地主の不良債権処理の尻拭いに反対であるというものであった。

耕作者に与える権利に関して言えば、ミヤは政府が私的所有を予定していたことに「仰天した」と述べ、強く反対し、国家の小作人として、新開地に計画的に入植されるべきであると主張した。その理由は、この方法がより、社会主義的な方針（socialistic line）であるからであった。そして耕作者も数年経験してメリットを理解すれば、私的所有に対する誤った印象や感情は取り除かれるだろうと述べた<sup>60)</sup>。ミヤは、戦前の段階で明らかに社会主義の方向を目指していたが、後述するようにタキン党の内部でこれについての方向性が定まっていたとは言えない。

一方、この法案の標的であったチェッティヤー協会の代表議員は、農村金融が整備されない限り、

耕作者に土地を与えても問題は解決しないことやビルマにおける協同組合は失敗して破産していること、政府が地主から土地を買い上げるための財源が十分ではないことなどを突き、法案を選抜委員会に諮ることに強く反対した。そしてバモアの修正案を支持した<sup>61)</sup>。チェッティヤー協会の代表議員は、土地・農業委員会の報告書が刊行された当初から、今更ビルマに自作小農（peasant proprietor）を創出することは不可能であり、政府による土地所有への介入は望まないと明言していた<sup>62)</sup>。他の議員も反対意見を述べたが、概ねチェッティヤーの意見と同様であった。

しかし同時に、チェッティヤーは土地を所有する意図はなく、回収不能な債務の抵当物である土地の差し押さえの結果、農地を集積しただけなので、適切な補償を得て土地を手放すことは歓迎であるとも当初から述べていた<sup>63)</sup>。

以上では代表的な見解をいくつか取り上げたが、実際の議論は錯綜し、当事者でさえ何を議論しているのか分からない状態に陥っていた。そうした状況に変化が見られたのは 1939 年 9 月 1 日、旧来のナショナリストグループである GCBA 系の議員であり、ビルマ人地主勢力の代表的存在であったバウイン（Ba Win）が妥協案を提示したことによってであった。元々内閣が提示した議案は、法案を選抜委員会の議に諮るか否かであり、これに対してバモアが、選抜委員会に送る前に世論を聴取するという修正案を提出していた。バウインが出したのはこれらを折衷した案で、法案に関する世論を聴取した後に、選抜委員会に諮るというものであった。ここでのポイントは、議長による異例の説明によれば、法案を選抜委員会の議に諮ることを承認するということは、法案の原則（principle）に議会が同意したことを意味し、そのようにして選抜委員会に送られた法案を、委員会は却下することは出来ないことであった<sup>64)</sup>。

そして問題は、法案の原則とは何か議員の間で見解が一致していなかったことであった。バモアは土地買い上げ法の根底にある原則は、この国の土地とそれを耕作する人々の間により自然な関係をもたらすことであり、それは新しい農業政策と新しい秩序（new order）であると主張した<sup>65)</sup>。この主張の意味するところは、バモアの貧民党の目標、すなわち社会主義的なアプローチから農村を自存的な協同組織として再建し、ビルマ全体を再建する計画の基礎として、土地買い上げ法を位置づけていたということであったと考えられる<sup>66)</sup>。

これに対して当時の首相であり、土地・農業委員会の委員長でもあったプは、法案の原則は、あくまで政府が土地を買い上げることであり、土地の国有化は予定していないと明言した。この発言には、バウインや欧州勢（資料中の用語で European block）も追従した。しかしバモアは、欧州勢に対して、法案の原則は「政府が土地を買い上げ、耕作者に分配する」ことまでであると再三迫り、最終的には「小作人に分配するための土地を取得することに限り、法案の原則を受け入れている」という言質を引き出すことに成功した。ただし分配の実施方法については世論を聞いてから決めたいとして、法案の土地改革的側面には一歩距離を置いていた<sup>67)</sup>。

法案の原則についてコンセンサスが形成されたことが突破口となり、この国会の会期の最終日である 1939 年 9 月 5 日、バウインが提案した折衷案が承認された。同時に、約 2 カ月後の 12 月上旬

までに法案に関する世論を集約し、12月中旬から選抜委員会を開催、1940年2月から始まる国会の会期に間に合うように選抜委員会は報告書を提出するというタイトな日程も承認された。しかし、一つの議案に「世論を聴取する」と「法案を選抜委員会の議に諮る」という二つの内容を盛り込むことが、議会の運営規則に照らして合法であるかは最後まで問題とされた。本来であれば、まず世論を聴取し、その後に世論を考慮した上で法案の原則に同意するかどうかを判断し、そこで改めて選抜委員会へ法案を送付するかを審議するべきであった。政府は手続きをショートカットして法制化を急いでいると批判された<sup>68)</sup>。

以上で見た法案の議会への提示からは、法案の推進者と議論の構図について次のようにまとめられる。法案を半ば強引に推し進めたのは当時、農林大臣の地位にあったソーであった。しかしソーに法案に関する確固たる信念があったようには思えず、議会での答弁に応じる場面も多くはなかった。ソーの主張はもっぱら政府が買い上げた農地を国有化しないことであった。むしろ法案の内容について議論を進めたのは、反対を表明していたバモーやミャであった。彼らが法案に対して期待していたことは必ずしも一致していたとは思われないが、政府が買い上げた農地を国有化し、耕作者を国家の小作人にするべきであるという主張は一致していた。そして最終的に、法案の検討が承認される鍵となったのは、欧州勢の同意であった。この時点での欧州勢の立場は、世論を聞いてから考えるというものであった。耕作者への土地の分配方法と権利の問題は、棚上げされたまま世論と選抜委員会の判断に委ねられた。

## 4.2 世論の反応と選抜委員会

### 4.2.1 世論

世論の聴取については、1939年の9月26日に総督秘書官のタンティン (Tan Thin) から各県知事宛に、大地主や各農業団体の意見と共に見解を提出するよう通達が出された<sup>69)</sup>。なおタンティンの以前の職位は森林省長官であり、土地買い上げ法案の起草にも関わった人物である。

聴取された世論は非公開であり、どのような意見が出されたのかは不明である。しかしビルマ全体の中では一部ではあるが、地主が多く土地を集積していた下ビルマのピャーボン県で集められた世論がヤンゴンの公文書館に残されている。ピャーボン県で集約された世論が意図的に残されたわけではないが、①ドーソン銀行の創設者であり代表取締役のローレンス・ドーソン (Lawrence Dawson)、②ラングーンの地主協会 (Land Owners Association of Rangoon) やピャーボンの地主、③ピャーボン県内の郡役人でソーに私信を送った人物など有力者の見解が含まれている。ドーソン銀行とは、土地を抵当に入れてチェッティヤーから金を借りているビルマ農民の借金借り換えと返済支援を目的として、1905年にドーソンによって設立された銀行であり、本店をピャーボン県に置いていた<sup>70)</sup>。ここではこれらの意見の概要をみておきたい。

ドーソンは意見書の冒頭で、土地買い上げ法案は土地収用法の農地収用バージョンであり、法案が意味する範囲は政府が農地を買い上げることだけであるとした。そしてそれにもかかわらず政府

は、法案の目的と理由にみられるように、法案の導入に際して特定の方針を述べたために法案の含意に対する人々の懸念を招いたと批判した<sup>71)</sup>。そして、土地・農業委員会の提言を補足する形で、土地買い上げ法を実際に運用できるようにするための提案を 4 ページにわたり展開した。第一に、耕作者に与える権利は土地・農業委員会が望ましいとしたように国家の小作人という形にするべきであり、第二に、土地なし層には農業労働者と小作人の二種類存在するが、耕地の分配対象者は後者、特に耕作に必要な牛と農具、種籾と十分な自家消費米を持つ者とするべきであるとした。そして第三に、仮に分配者に所有権を認めるなら、負債に陥り土地を喪失した過去を繰り返さないように十分な保護、すなわち農業融資銀行の設立をしっかりと準備するべきであると強く提言した<sup>72)</sup>。つまりドーソンの見解は、土地・農業委員会が提案した形であるならば、法案に賛成ということであった。

また地主から土地を収用するために納税者の大金が使われる問題は無視するべきではないが、歳入余剰は疑いなく過度に高い地税に由来することを考慮すると、耕作者に還元されるべきと示唆された<sup>73)</sup>。そして政府が買い上げる際の地価について、法案では「市場価格」を補償金の算定基準とすることが定められているが、農地の「自由市場」というものはなく、特に恐慌以降は自発的な売却はほとんど行われていないので、他の方法を定めるべきと述べた。ドーソンが代替案として出したのは、買い上げの告知直近 3 年の土地収益を求め、これをベースに 6% の利率で地価に還元し、「市場価格」とする方法であった。こうして算出した額に補償金として 15% の上乘せをすれば、土地所有者も不満を述べられないとした<sup>74)</sup>。

イギリス人官僚で郡の役人であったモロイ (Molloy) もドーソン同様、十分な補償金が得られれば、地主は非常に満足だろうとの意見であった。彼は毎年の歳入余剰で数十年かけて少しずつ買い取る方式ではなく、債券証書を発行し、一度に全ての不耕作地主の土地を買い取る方式を提案した。さらにその場合の政府に地代 (rent) として入る額および債券証書の利息の支払い、農民への資金貸与等の財政的な資金繰りの試算も行い、ソーに私信も送ったとのことであった<sup>75)</sup>。

一方、ビルマ人地主は法案に抜本的に反対であった。ランゲーンの地主協会は、法案の原則受け入れに反対を表明し、小作法によってもたらされている現在の混乱状態、地主と小作人の緊張関係に目を向けて欲しい、地税が高すぎるとの意見を寄せた。またピャーボン県の実力ある地主であったバペ (Ba Pe) からも、一時期は 1 エーカーあたり 400 ルピーであった地価は現在、50~100 ルピーに下がっているため、市場価格で買収するという法案は地主にとって不満であり、まして数百万ルピーの税金がチェッティヤーに支払われることは誰にとってもよいことはないとした。また農業による収益は天候不順や病虫害による被害などによって変動するので、そのリスクを考えると耕作者にとっても農地を得ることは得策ではないと述べた。政府の役人でもビルマ人はやはり法案に反対であり、小作法が十分に機能すれば小作人も満足するはずなので、もうしばらくは様子を見るべきとの意見を表明した<sup>76)</sup>。

以上、事例は多くはないが、ピャーボン県で集められた土地買い上げ法案に対する世論を大別す

ると、次のようにまとめられる。イギリス人は、協同組合を通じて農業経営を行う社会的理想主義から、もしくは米価と地価が下落する中で抵当物の差し押さえという形で地主の下に集積した農地問題の処理という経済合理性から、法案を支持していたといえる。他方でビルマ人地主は、補償金が低くなると予想されることもさることながら、土地を政府に収用されることには抵抗があったようであり、むしろ地主小作関係の悪化や高い地税の解決を望んでいた。これは当時、地主的経営が難しくなりつつあったことを示している。

ここで扱ったのは全国で集められた世論の一部であるが、こうした意見は集約されて選抜委員会に提示された。

#### 4.2.2 選抜委員会

選抜委員会のメンバーには、バモー、ミヤ、パウイン、チェッティヤー協会の代表議員、欧州人議席からはICSのヒューズ (T. L. Hughes) ら合計15名が先の国会で選出されており、内閣からは農林大臣のソーと土地・地租大臣が参加した<sup>77)</sup>。

しかしヨーロッパで勃発した第二次世界大戦は、ビルマの政治状況にも多大な影響を及ぼしており、選抜委員会は法案を十分に検討できる状況ではなくなっていた。1939年10月には、それまで別個に独立運動を展開していた各グループは、戦争によって作り出された機会を独立のために利用しようと共闘を決め、バモーの貧民党やタキン党、学生組織らが「自由ブロック」(Freedom Block) を結成した。自由ブロックはバモーが総裁、アウンサンが書記を務め、英国からの完全独立とそのための制憲議会の招集、総督の裁量事項の内閣への委譲を政府に要求し、この方向を認めない場合には退陣するよう首相に迫った。1939年の11月から12月にかけて、バモーは各地を遊説し、要求の貫徹とそのための戦争非協力を人々に呼びかけ、政府との対立を深めていた<sup>78)</sup>。

このような状況の中で、選抜委員会は1月25日から2月13日までのわずか3週間たらずで10回という異例の強行日程で開催され、2月14日には報告書を提出した。委員会の開催が当初の予定より遅れたのは、1939年12月15日に1度集まった際には、聴取した世論の取りまとめが完了していなかったため、開催は1940年1月11日に延期されたためであった。また1月11日の会合が再度延期されたのは、法案成立後の土地の分配や管理方法についての詳細な計画が分からない限り、法案の検討は行えないとの声が委員から上がったためであった。そのため2週間後の1月25日に、土地買い上げ法施行後に公布予定の土地分配に関する規則の大まかな草案を委員会に提示することを政府が約束し、ようやく委員会は正式に開催されることになった<sup>79)</sup>。このような委員会の開催方法は、後に議会で委員から批判された。チェッティヤー協会代表の議員は、委員会の実質的な開催期間はわずか5日間であり、委員はただ座って条項にざっと目を通したに過ぎず、電撃的なやり方であったと政府を非難した<sup>80)</sup>。そのため選抜委員会による法案の検討は、条文中の言葉の定義や表現をより厳密にするための小さな修正が行われたに過ぎなかった<sup>81)</sup>。

最終的に提出された選抜委員会の報告書には、15名の委員のうち7名が反対意見を添付した。

反対意見は、バモーとミヤがその他の 2 名と共に 4 名の連名で、地主の権益を代表するビルマ人議員のバウインと「我らのビルマ協会」（通称タキン党）が選挙用に作った政党であるコーミン・コーチン党の党首パウー（Ba U）、およびチェッティヤー協会の代表の 3 名はそれぞれ単独で添付した<sup>82)</sup>。

バモーとミヤらの反対理由は、法案をビルマの農村経済全体の改革への第一歩とすることを念頭においてのものであった。反対意見書の冒頭では、土地・農業委員会はビルマの農業問題を多面的に捉え、農業金融、地稅、副業なども含めてトータルで解決策を提案したが、土地買い上げ法案にはそれらが全く含まれておらず、特に買い上げた農地の分配方法を提示していないことを批判した。その上で、こうした法案の欠陥理由は、政府が土地問題を根本的に誤解しているためであるとした。バモーらの論理では、それは特に土地買い上げ法案を土地収用法に似せて作成したことに現れていた。バモーらは、土地収用法は小規模なビジネスのための法であるのに対し、この法案が目指す国家の土地計画（State land scheme）は、ビジネスを超えて国民経済、国政を考慮するという点で全く異なる性質の法であると強調した。公共用地の取得を目的とした土地収用法が小規模ビジネスのための法であるとはいえないが、土地改革を目指していたバモーらの立場からすれば、土地収用法をモデルとして土地買い上げ法案を作成したことは見当違いであったといえる。ただしバモーらは、土地の分配を受けた耕作者に与える権利については、委員会が望ましいとしたように国家の小作人とするべきであるが、試験期間を設けて再考し、必要なら私的所有も考えられるとトーンダウンした<sup>83)</sup>。これは耕作者も国家の小作人となることに賛同していなかったためと推測される。

バウインの反対理由は、政府が買い上げる資金や買い上げた後の資金供与の計画に問題がある、協同組合は失敗して破綻したというものであり、これまでも議会で主張された意見と同様であった<sup>84)</sup>。

興味深いのは、コーミン・コーチン党の党首パウーによる地主を擁護する反対意見書である。パウーは、法案が土地なしの小作人に土地を与えることを意図しているのか、地主から土地を奪うことが目的であるのか、どちらか分からないとした上で、前者であるならば荒蕪地の開墾などでも構わなく、無害な規模のビルマ人の土地貴族（landed aristocracy）の存在は国にとって有用であるとした<sup>85)</sup>。また後に議会で反対意見書について説明した際には、王朝時代ですら私的な土地所有は守られており、法案はビルマ人の感情にそぐわないとも述べた<sup>86)</sup>。

さらにパウーは、政府が買い上げた土地の権利が国有地制度（State Land System）となるか、農民に所有権が与えられるかは、将来の内閣が社会主義的（Socialist Cabinet）であるか資本主義的（Capitalist Ministry）であるか次第であると述べ、この問題の基本的な対立の構図を示唆した<sup>87)</sup>。バモーと共同で社会主義的な方向を睨んでの反対意見書を添付したミヤもコーミン・コーチン党から出馬しており、元来はパウーと共同で意見書をつけるべきであった。しかしそうしなかったことは、タキン党の内部で「独立」という目標意外の政策は共有されていなかったことを示しており、後に党が再三、分裂する予兆であった。

またパウーは、法案の支持者は土地収用の対象者はチェットィヤーやその他の外国人だけで、ビルマ人は含まれていないと考えていると述べ、チェットィヤーが流動資産を欲していることは誰もが知っており、法案はチェットィヤーの利益に資するのみであるとも反対意見書に記した<sup>88)</sup>。法案が当時の人々にそのように捉えられていたことは注目すべき点である。

チェットィヤー代表議員の反対意見書は、以上の見解を考慮して作成したと思われる、真意は分かりにくい、補償金の交渉を優位に進めようとする一貫した意図が感じられる内容であった。まず意見書の冒頭において、この問題についての個人的な検討 (personal consideration) の結果、反対意見を附さざるを得ないのは遺憾であり、強制的な農地の収用と分配という法案の原則に反対ではないと断った上で、以下の4点を反対理由として挙げた。第一に既存の土地収用法で十分である、第二に耕作者に分配するために土地が必要であるならば、必ずしも地主から収用する必要はなく、荒蕪地の開墾等で行えばよい、第三に政府が土地を買い取った後の分配方法が定まっていないのでこの法案を法制化しても無意味である、そして第四にチェットィヤーのコミュニティは地主階層ではないにもかかわらず、経済状況によりビルマに広大な土地を所有することになってしまったので、政府による収用は十分な補償がなされれば歓迎であるが、現時点は冒険的な改革に乗り出すのに適切な時期ではなく、必要な財政資金も用意されないと考えられることであった<sup>89)</sup>。第一の理由は、土地買い上げ法案と土地収用法の性質の違いを強調したバモーとミャらの反対意見への反論であり、且つ土地収用法の方が補償金に関する取り決めが手厚いために挙げられたと考えられる。第二の理由は、ミャが議会で述べた全ビルマ耕作者協会の決議に乗ったものであったが、同時に土地収用の強制的性質が示唆されている。そして第四点目に率直に述べられているように、政府による買い上げには決して反対ではなく、問題は補償金の金額であったと思われる。

その根拠は、意見書の冒頭で「個人的な検討」と断っているように、実はこの時期にはインド政府も補償金次第では土地買い上げ法案を容認する姿勢を示していたことである。チェットィヤー代表議員の反対意見書の中でも、インド政府の次のような見解が引用されている。すなわち「買い上げが公示された日の売却価格に基づく算定は公正ではない。なぜなら世界恐慌や小作法・土地譲渡法などの影響によって、地価は不当に低くなっているからである。しかしながら土地収用法で採用されている方法、つまり地価を上下させる例外的な状況を考慮して、出来る限り近隣の私的取引価格に準じるのであれば、土地買い上げ法案に反対はない」という見解である<sup>90)</sup>。この見解は、選抜委員会が開催される以前の1939年12月14日付けで、ビルマ政府に対しても文書として示されていた<sup>91)</sup>。また1940年2月7日のインド議会でも、ビルマの土地買い上げ法案が取り上げられ、インド政府の担当大臣は「現在、代理人を通じてビルマ政府と打ち合わせをしている」と回答している<sup>92)</sup>。

ただしチェットィヤーとその他のインド人が一体であったわけでは決してなく、下ビルマ・デルタにあるバセイン県のインド人コミュニティ代表議員は、選挙区からの負託を受けて法案に強硬に反対した。またチェットィヤーも法案の採決では、反対票を投じた<sup>93)</sup>。

以上でみた世論と選抜委員会の見解を属性別に大まかにまとめると以下である。元々、植民地官僚が作成した報告書をベースにした法案でもあり、ドーソンのような英国人や官僚は、協同組合運営や世界恐慌の結果として起こった土地問題の処理という観点から法案には賛成であり、チェッティヤーも補償金次第では容認であった。他方で、バモーやミヤも将来的には土地改革につなげていく観点から法案に抜本的に反対ではなかった。唯一、断固として拒否を示したのは、ビルマ人地主であった。

### 4.3 審議の経過

選抜委員会が報告書を提出した一ヵ月後の 1940 年 3 月 18 日には、土地買い上げ法案の議会での審議が始まった。最初の議題は、法案の審議を延期するか、成立に向けて直ちに開始するかであった。しかしこの時も、上述した選抜委員会の開催方法についての不満や法案への反対意見ばかりが続き、議論は膠着状態に陥った。

この状況を止めて、内閣に代わり答弁を行ったのは、ICS のヒューズであった。彼は議会での政争をいさめ、内容が未定であると批判が集中していた耕作者へ土地の分配方法を定めた規則を 40 分にわたり説明した。規則は、法案成立後にその下で公布する予定であり、彼によれば、政府は既に規則を専門家委員会に諮る準備を進めているところであった。ヒューズが説明した規則の内容は、選抜委員会でも提示されなかった具体的なものであり、議会は大変な驚きを持って受け止めた。規則を議会に提示する際の手続き上の問題も指摘され、議長はヒューズによる規則の説明をイレギュラーで奇妙な過程と称した。そして一般の人々や選抜委員会は、土地の分配に関する規則まで含めた土地買い上げ法案の全貌を全く知らずに検討したので、分配規則も含めて法案を選抜委員会で再度検討することを提案したほどであった。議長はまた、政府が法制化を急いでいることは明白であると述べ、このような重要な問題は急ぐべきでないと論じた<sup>94)</sup>。

ヒューズによる規則に関する説明で重要な点は次の三点であった。第一に農地の分配を受けた耕作者の身分は、協同組合の転借人 (sub-tenant) としてスタートし、農地をローンで買い取らせ、支払いが完了した後に landholder's right を与えるとした点である。これは土地・農業委員会の報告書を精査した結果であり、同委員会が提示した二つの案、すなわち国家の小作人とする案と landholder's right を買い取らせる案の折衷案であると説明された。第二に土地なしには、小作人と農業労働者の二種類がいるが、農地の分配対象者は役牛と農具、種籾を所有し、次のシーズンまで十分な自家消費米を持ち越せる小作人に限定するとした点である (規則 52 条)。そうでなければ政府が融資しなければならない額は莫大になるし、分配を受けた者にも負担である、また農業労働者は経営の責任を果たせないというのが理由であった。なお分配対象者を限定することは、独立後に制定された農地国有化法とほぼ同様である。第三に小作人への融資機関として、中央土地抵当銀行 (Land Apex Mortgage Bank) を設立することであった。中央土地抵当銀行は、耕作者が農地を買い取るための資金融資だけでなく、通常の耕作に必要な運転資金を貸与する役割も期待された。

これは当時、先に成立した小作法と土地譲渡法の影響によって耕作者の金融に既に制約が出ており、耕作者向けの融資機関の整備が急務とされていたためである<sup>95)</sup>。

続いてヒューズは、法案のいくつかの条項について個別のコメントを述べた後、最初に中央土地抵当銀行を設立すること、規則の草案は経験豊富な官僚と議員の混成委員会で検討すること、土地の買い上げと分配は地域を限定して慎重に試験的に段階を経て実施することを政府に要請した。そしてこれらが満たされれば、欧州人議席は野心的 (ambitious) なこの法案を支持する準備はできていると締めくくった<sup>96)</sup>。

以上の経過は、ビルマ政庁は土地買い上げ法案の成立を急いでおり、イギリス人官僚が実務や財源を勘案しながらこれをサポートして法制化が急激に進み始めたこと、特にそれは選抜委員会が報告書を提出した1940年2月中旬以降であったことを示している。議会では、1939年に法案を提出した時点で政府は欧州勢と取引していたのではないかとの疑念も表明されたが、イギリス人官僚によるサポートが1940年2月中旬以降に本格化したと判断する根拠は、1月の選抜委員会では、ヒューズも法案の下で作成予定の施行規則の提示を政府に要求したとバモーが議会で証言していることである<sup>97)</sup>。バモーの側近のテインマウン (Thein Maung) は、欧州勢による法案の支持を「欲しがっている物を与えると喜んで喜ばせながら、似ても似つかないそのエッセンスをほんの少しだけ与える振りをする巧みな駆け引き」であると批判した<sup>98)</sup>。

1940年2月中旬以降に、政庁が法案の成立を急ぎ、植民地官僚がこれに協力した理由としては、この時期の反戦運動と結びついた独立運動、反政府運動の盛り上がりが考えられる。1940年2月23日から始まった議会でバモーは、イギリス政府がビルマの人々の同意なく戦争に巻き込んだことは遺憾であるとして、独立を求める動議を提出した<sup>99)</sup>。一方でイギリスは、第二次世界大戦のための国防費負担の増額をビルマに要求していた<sup>100)</sup>。ビルマ政庁は人々の支持を得る必要があったし、植民地官僚もビルマ政庁の協力を得たいところであった。議会では、土地買い上げ法案は、ソーの「票買い上げ法案」(Vote Purchase Bill) であるとも揶揄された<sup>101)</sup>。

ソーは法案のメリットのみを並べ立て、自分の功績として宣伝するパンフを大量に農村部に配布したことが議会で非難されており、既存の研究で言われているように、大衆迎合政策であったことは確かである<sup>102)</sup>。しかしながら、法案の恩恵を被ると想定された小作人は、政府が税金で地主から農地の買い上げ、その後その農地を協同組合の小作人として耕作しながら買い取る計画を支持していなかった。耕作者の代弁者として議会で発言していたミャは、政府の計画は委員会報告書の2つの案の折衷案と言うが、農地の分配を受けた耕作者が土地購入費のローンを支払いながら、「税金」を納めることは不可能であり、分割払い購入制度は国家の小作人とは全く異なると計画に反対した。そしてあくまで土地・農業委員会が望ましいとしたように、燃料保留地への入植政策をモデルにした国家の小作人とするにこだわった<sup>103)</sup>。ただし耕作者は国家の小作人となることも望んでいなかったと思われる。土地所有権を買い取らせる計画を採用したことについて、ソーは土地・農業委員会が報告書を提出して以降に委員会がモデルとしたシタン・コロニーで所有権を求

める暴動が起こったと説明している<sup>104)</sup>。

思想的に穏当と見られたソーが、換骨奪胎しながら土地買い上げ法案を進めたのは、大衆を取り込むだけでなく、最もこの法案を望み、野党で力を持っていたバモーや当時、急激に拡大していた社会主義思想への防衛でもあったと思われる。すなわち急進的な土地改革を実施される前に、地主の立場も擁護した農地改革法を可決することによる防衛である。政府がこだわったのは、土地を分配した後に耕作者を国家の小作人とはせず、landholder's right を与えることであった。

また経済的に見れば、米価の低迷や地主・小作関係の悪化から、地主的な経営が難しくなりつつあった時期に、適当な補償金を得て農地を手放したいというのは、チェッティヤーの本音であったように思われる。そしてこれはインド政府も了承していた。

一方で植民地官僚は、単なる政治的取引として法案を支持したわけではなく、不在地主が所有する土地の再分配が小作人の福祉の向上に寄与し、治安の維持にも貢献すると考えていた可能性もある。ヒューズは、500 万エーカーの土地が不在地主の手中にあり、このような状態は社会的に望ましくなく、政治的にも不適切であると述べ法案を支持した<sup>105)</sup>。これは土地・農業委員会以来の植民地官僚の基本的な考え方であった。もっとも英本国もこの考え方を共有していたわけではなく、総督は本国のインド兼ビルマ担当大臣のエイメリーに、事前に協議することなく法案を承認したことを後に弁明した。弁明の内容は、土地買い上げ法はビルマ統治法に照らして合法であることと、「小規模土地所有という伝統的土地制度」の回復が目的であるというものであった<sup>106)</sup>。

結局、法案の審議を開始するか否かについて、1940 年 3 月 25 日に採決が採られた。その結果、賛成は 65 票に対し、反対は 55 票とわずか 10 票差で、審議の開始が決定された。欧州系商業会議所と欧州人議席の 9 票がなければ成立し難い状況であった。また一部のインド人議席の代表も賛成票を投じた。ソーは、当初反対を表明していたカレン民族議席の代表やアラカン民族議席の代表など少数民族議席を取り込むことにも成功した。アラカン民族議席の代表は、選抜委員会の報告書にはバモーらと連盟で反対意見を添付したが、採決の 2 日前に自らが代表を務める全アラカン民族議会から法案を支持するよう委任状が届いたことを明かした。バモーやミヤ、チェッティヤー代表議員らは反対票を投じた<sup>107)</sup>。

その後ビルマでは、5 月には治安維持法にあたるビルマ防衛法が総督令によって公布され、自由ブロックは非合法となり、バモーが逮捕されるなど議会は正常に機能する状況ではなくなった。土地買い上げ法案は若干の修正を経ながらも審議は粛々と進められ、最終的には 1941 年 5 月に議会通过した。

## 5. むすび

本稿を要約して、冒頭の問いに答えれば以下となる。

土地買い上げ法の元々の発想は、家族が生活できる程度の耕地面積を持つ自存的な農民からなる

社会がビルマには適しているという考えに基づいていた。そしてこれを創設維持するために、不在地主からの土地の買い上げや農民が金融や米穀市場と直接関わらずに済むよう、協同組合をベースとして農村を再編することを目指していた。法律のベースとなるアイディアの提示から法案、規則の作成まで一貫して関わったのは、植民地官僚であった。彼らの発想の根底には国家最高地主説があり、これにファーニバルや社会民主主義の影響が加わり、土地買い上げ法は生み出された。

しかしながら、植民地官僚は理想主義的ではあったが、特有のプラグマティズムと限界も持っていた。彼らが土地買い上げ法を作成した動機は、純粹な改革志向からだけではなく、地主、特に外国人不在地主の排除による治安の維持と地税の確保という目的があった。さらに私的財産権を侵すことは出来ず、また既存の秩序を変更する抜本的な土地制度の改革にも消極的であった。そのため農地の分配を受けた耕作者は、国家の小作人とするのが望ましいとしながらも、これまで通り *landholder's right* を与えるという案を併記することになった。こうした姿勢は、土地買い上げ法案を提示したブ内閣と農林大臣ソーの方向と相まって、法案の骨子に影響したと思われる。

実際に議会で提示され、可決した土地買い上げ法は、公共施設建設のための土地取用法をモデルに作成され、その内容はもっぱら政府が地主から農地を買い上げる際の補償について定めただけの骨抜き法であった。政府が買い上げの対象とする土地の指定は総督に委ねられており、おそらくビルマ全土の不在地主に一律に適用することは意図されていなかった。また耕作者への土地の分配方法に関する条項は、法案には組み込まれなかった。

ソーがこのような法案の成立を強行したのは、大衆への迎合からだけではなく、社会主義勢力が急激に拡大しつつあった当時の政治状況や米価の低迷といった経済状況の悪化への地主側の防衛という意味もあったように思われる。ソーがこだわったのは、土地の分配を受けた耕作者を国家の小作人とせず、*landholder's right* を買い取らせることであった。逆に、表向きには法案の反対者であったバモーとミヤは、将来的な社会主義への布石として国家の小作人とすることを強く主張した。ただし「国家の小作人」とする発想自体は、イギリスの国家最高地主説にもあり、バモーやミヤがそこに込めた「社会主義」の内容を検討することは、今後の課題である。

一方で、肝心の耕作者は、国家の小作人となることは望んでおらず、私的所有を好んでいた。

いずれにせよ植民地時代の土地買い上げ法の最大の争点は、土地の分配を受けた耕作者の権利の問題であり、これについては玉虫色の折衷案が出され、決着はつけられなかった。しかしその他の点については、法案の反対者による粘り強い交渉によって、植民地時代には既に、同法の下で公布予定の農地の分配すなわち事実上の農地改革に関する詳細な規則が作成されていた。その規則は、牛と農具と十分な自家消費米を持つ小作人を選び、「経済的ホールディング」を分配するという独特なものであり、独立後の農地国有化法の元となったと考えられる。このような内容の規則が準備されていたことを明らかにしたことは本稿の重要な発見である。

また法案が最大の標的としていたチェットィヤーは、適切な補償金を得て土地を手放すことは歓迎であるとし、インド政庁も法案を容認していた。これも既存の研究では、明示されていなかった

ことである。ビルマ人地主は感情的理由から法案に反対はしていたが、彼らにとっても地主的経営は難しくなっていた。だからこそ、税金を投入して地主の土地を買うのは反対であるという意見が出されていた。

以上が、土地買い上げ法案の発想と成立に至った経緯である。法案が成立できた要因を一言でまとめると、1930 年代末の社会主義勢力の拡大や第二次大戦勃発といった政治的混乱とこれらに伴う地主的経営の悪化であったと言える。これらの要因は、その後続いた日本の占領下でさらに増強された。1948 年農地国有化法が制定された当時は、土地買い上げ法が審議されてから 10 年もたっておらず、植民地時代の政争や人々の反対意見は独立時の政権運営者にとってまだ桎梏であったと思われる。そこで植民地時代に原案ができていた農地の分配に関する規則の上に、社会主義を標榜する者たちが主張した「国有化」という法のタイトルだけを付けた結果、法のタイトルと内容が一致しない奇妙な法になったのではないかと筆者は推測する。いずれにせよ、独立後の農地国有化法のベースはイギリス人植民地官僚が作成した法と規則であったと言える。これを実証することは今後の課題としたい。

[本稿は平成 25 年度～27 年度科学研究費基盤研究 (C) (課題番号 253804420001) の助成を受けた成果の一部である。]

#### 【注】

- 1) 例えば Myat Thein, *Economic Development of Myanmar*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004, p.15; Tin Maung Maung Than, *State Dominance in Myanmar*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004, p.54; Khin Maung Kyi et al., *Economic Development of Burma: a Vision and a Strategy*. Stockholm: Olof Palme International Centre, 2000, p.7; Brown, Ian, *Burma's Economy in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p.96.
- 2) 農地の国有化を定めた法律ではなかったとする研究は、クリコム、中山一郎訳『独立ビルマの農業問題』アジア経済研究所、1964 年、61 頁；Taylor, Robert H, *The State in Burma*. London: C. Hurst & Co., 1987, pp.276-277；高橋昭雄『ビルマ・デルタの米作村』アジア経済研究所、1992 年、72-75 頁。高橋氏は法律の条文を検討し、農地の配分を受けた農家も収用を免除された農家も共に、農地の使用、収益、そして制限付であれ売却や譲渡など処分権が広範に認められたことを明確にしている。またテイラーは農地国有化法を、当時農村部に潜伏し始めていた共産党勢力に対する対抗措置としている。
- 3) *1953 khunit leyamyei nainganpain pyulout ye et upade* (1953 年農地国有化法) 第 7 条 (1)。
- 4) 高橋、前掲書、73 頁、斉藤照子「ビルマ・ダドントゥン」小島麗逸・大岩川嫩編『「はかり」と「くらし」—第三世界の度量衡』アジア経済研究所、1986 年、79-81 頁。
- 5) 農地改革記録委員会『農地改革顛末概要』農政調査会、1951 年、208-209 頁、桜井浩『韓国農地改革の再検討』アジア経済研究所、1976 年、117 頁。
- 6) 滝川勉『東南アジア農業問題論』勁草書房、1994 年、96-97 頁。
- 7) 天野元之助『中国の土地改革』アジア経済研究所、1962 年、101 頁。

- 8) 例えば Andrus, J. Russell, *Burmese Economic Life*. Stanford: Stanford University Press, 1948, pp.80-82; Cady, John F., *A History of Modern Burma*. Cornell University Press, 1958; Cheng Siok Hwa, *The Rice Industry of Burma 1852-1940*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press, 1968, p.151, 156, 170; Brown, Ian, *op.cit.*, p.74. 委員会報告書の評価は Cady, *op.cit.*, p.404.
- 9) 土地・農業委員会が提案した他の法案である小作法も、行政的な負担が大きすぎて機能しなかったとされている。しかし筆者は、小作法は機能しなくなった後も維持され、同法の下で総督令が2回にわたり公布されたこと、これにより小作料は総督が定める粗生産量の一定の割合と定められたことを既に明らかにしている（水野明日香「1938年ビルマ小作法はなぜ行き詰まり、どう改正されたのか—ピャーボン県関連文書から—」亜細亜大学経済学会『経済学紀要』第40巻、2号、2016年）。また先行研究では、土地譲渡法が成立した年を1941年と考えたため、施行の機会はなかったとされているが、実際には同法は1939年に成立し、ミャンマーの文書館には施行後に起こった問題に関する文書も残されている（例えば Myanmar National Archive, 1/15 (c) 681: Prescription of minimum areas under section 11 of the Land Alienation Act 1939, 1/15 (c) 683: Land Alienation Act 1939）。土地譲渡法は独立後も継承され、正式に廃止されたのは、軍政下に入った1992年のことである（土地譲渡法の施行と廃止年については、Scott Leckie & Ezekiel Simperingham, *Housing, Land and Property Rights in Burma; The Current Legal Framework*. Geneva: Displacement Solutions HLP Institute, 2009, p.1048.）
- 10) Cady, *op.cit.*, pp.404-406.
- 11) Donnison, F. S. V., *Public Administration in Burma*. London & New York, Royal Institute of International Affairs, 1953, p.75.
- 12) Hinners, David G., *British Policy and the Development of Self-Government in Burma, 1935-1948*. Chicago: Ph.D dissertation thesis to the University of Chicago, p.341, 351.
- 13) Cady, *op.cit.*, p.317.
- 14) Cady, *op.cit.*, p.405. Furnivall, J. S., *Colonial Policy and Practice*. New York: New York Univ. Press, 1956, p.193.
- 15) Cady, *op.cit.*, p.391, 403, 406. ソーの経歴や政治活動については、Taylor, Robert H., "Politics in Late Colonial Burma: The Case of U Saw", *Modern Asian Studies*, 10, 2, 1976, pp.163-164 参照。
- 16) Taylor, Robert, H., *State in Myanmar*. London: C. Hurst and Co., 1987, p.163, pp.188-196.
- 17) Cady, *op.cit.*, pp.385-386.
- 18) Maung Ze Kya ed., *Dauta Ba Maw* (バモー博士). Yangon: Pyinsagan Saout Tait, pp.8-9、根本敬『抵抗と協力のはざま 近代ビルマ史のなかのイギリスと日本』岩波書店、2010年、56頁。
- 19) Ba Maw, *Breakthrough in Burma*. Yale Univ. Press: New Haven and London, 1968, p.15, 53（バー・モウ著、横堀洋一訳『ビルマの夜明け』太陽出版、1995年（旧版は1973年）、29、72頁）。イギリスの左翼系書籍クラブとは、1924年にファーニバルが創設した Burma Book Club であると思われる。
- 20) *Report of the Land and Agriculture Committee*, Rangoon: Supdt, Government Printing and Stationery, Burma, 1938, p.1. 以下、RLAC と略。インドから分離した1937年4月以降は、「ビルマ高等文官」（Burma Civil Service）が設置されたが、1937年以前の採用者の身分は「インド高等文官」のまま維持された（根本、前掲書、194-195頁）。委員会報告書にも ICS と記載されている。なお委員会メンバーの役人以外の残りの2名は、内閣から参加した農林大臣と財務大臣である。
- 21) Cheng, *op.cit.*, pp.193-197. 協同組合の形態の詳細については、Furnivall, J. S. *An Introduction to the Political Economy of Burma*. Rangoon: Burma Book Club, 1931; 3<sup>rd</sup> edn, pp.128-135.
- 22) RLAC, pp.1-2.

- 23) *Ibid.*, pp.2-7.
- 24) *Ibid.*, pp.9-12. 但し、委員会が引用している事例からは、小作人が困窮していたとは必ずしも読み取れない。報告書が挙げた事例の小作料は、粗収量の約 35% 程度であり、それほど過酷ではなかった。また委員会が想定する生存維持に必要な水準はやや過剰であったと思われる。委員会は、成人男子 1 人が 1 ヶ月に必要な生活費を当時の物価水準で 5.75 ルピーと想定したが、これを粃の重量に換算すると約 120 キロである（粃の価格は、委員会報告書が依拠した 100 バスケット=100 ルピーで換算。バスケットはビルマの粃の重量の単位で、1 バスケットは約 20.8 キロ（46 ポンド）である）。粃は全て食用ではなく、ここから日用品の購入などに充てる分も含まれるし、精米によりかさは減るが、それでも十分な量である。
- 25) *Ibid.*, pp.13-14.
- 26) *Ibid.*, pp.8-9, 26-29. 英領ビルマにおける holding とは、複数の地片（field）からなる一まとまりの所有の単位である（Furnivall, *An Introduction ...*, p.208.）。
- 27) ライヤットワリー制と国家最高地主説については、江守五夫「英蘭両国のインドネシア支配とアダット法—植民地支配のイデオロギーとしての国家最高地主説の展開」『仁井田陸博士追悼論文集第 2 巻 現代アジアの革命と法』勁草書房、1966 年、92 頁。
- 28) Cady, *op.cit.*, p.405, Andrus, *op.cit.*, p.81.
- 29) *RLAC*, pp.37-39.
- 30) *Ibid.*, pp.37-43.
- 31) *Ibid.*, pp.35-42, 56-57.
- 32) Shein, et.al., “Provincial Contract System of British Indian Empire, in Relation to Burma-A Case of Fiscal Exploitation”, *Journal of Burma Research Studies*, LIII, Des., 1969, pp.25-26.
- 33) *Report on the Land Revenue Administration of Burma during the year ended the 30<sup>th</sup> June 1931*, Rangoon, 1932, pp.32-33.
- 34) ここでの「外国人」とは法的な意味ではなく、当時のビルマ人が感覚的に「外国人」と捉えていた人々、特にインド人を指している。
- 35) *RLAC*, p.35, pp.57-58.
- 36) *Ibid.*, pp.52-53.
- 37) *Ibid.*, pp.53-54.
- 38) スウッシンバンクによる小作法の施行マニュアルの作成については、水野、前掲論文参照。また彼の思想については、Pham, Julie, “J. S. Furnivall and Fabianism: Reinterpreting the ‘Plural Society’ in Burma”, *Modern Asian Studies*, 39, 2, 2005, p.327.
- 39) *RLAC*, pp.136-137.
- 40) *Ibid.*, pp.145-146.
- 41) *Ibid.*, p.75, 143, 99-100.
- 42) *Ibid.*, pp.148-149.
- 43) *Ibid.*, p.149, 151.
- 44) *Ibid.*, pp.150-152.
- 45) Burma Legislature, *Proceedings of House of Representatives*, 7<sup>th</sup> Session March-April, Vol.VII, (以下、下院議事録は HRP と略し、後ろに大英図書館インド省資料（IOR）の文書番号を記載する), (V/9/4097), p.1355.
- 46) *The Burma Gazette, Extraordinary*, Rangoon, August 21, 1939.

- 47) HRP, 6<sup>th</sup> Session 28 August–15 September, Vol.VI, (V/9/4095), p.186.
- 48) The Burma Gazette, Extraordinary, Rangoon, August 21, 1939, pp.1–4.
- 49) The Burma Gazette, Extraordinary, Rangoon, August 21, 1939, p.4.
- 50) HRP (V/9/4095), pp.331–332.
- 51) IOR M/3/995, Burma Land Purchase Act 1941, No.37, Government House, Rangoon, the 3<sup>rd</sup> May 1941, To The Right Hon'ble L. S. Amery, p.2.
- 52) Hinnery, David, G. *British Policy and the Development of Self-Government in Burma, 1935–1948*: Chicago, Illinois, Ph. D dissertation to Chicago University, 1951, p.57; Donnison, F. S. V., *Public Administration in Burma*: London & New York, Royal Institute of International Affairs, 1953, p.74. 選挙権における納税額についての条件は設けられなかったようである。これについて植民地時代には総督秘書官も経験したドニソンは、'dangerously wide'であったと表現している。なお上院は36名から成り、半数は下院議員の互選によって選ばれ、残りの半分は総督の指名によった。上院は、下院で成立した法を形式的に承認するのみで、立法機関としての実質的な権限はほとんどなかった (Donnison, *op.cit.*, p.74.)。
- 53) Hinner, *op.cit.*, p.57. これは Government of Burma Act 1935, the Third Schedule. Composition of Burma Legislature 3で定められている。特別選挙区に割り当てられた16議席の内訳は、欧州系の商業会議所(5議席)、ナコタイ・チェッティヤール協会、ラングーン貿易協会、中国人商業会議所、ビルマ人商業会議所、ラングーン大学(各1議席)、インド人商業会議所、インド人労働者団体、非インド人労働者団体(各2議席)である。なおシャン州等の少数民族自治州は総督の直轄領であったので、ビルマ統治法の適用範囲外であった。
- 54) 議会での法案の審議方法については、Rule of Procedure of House of Representatives, Burmaで定められているが、筆者はこれを参照できなかったため、ここでの記述はHRP, 5<sup>th</sup> Session February, Vol.V (V/9/4093) pp.1546–1550; HRP (V/9/4095), pp.374–375等の記載から判断した。
- 55) HRP (V/9/4095), pp.174–182.
- 56) HRP (V/9/4095), pp.182–184.
- 57) HRP (V/9/4095), pp.187–189, 328–329.
- 58) HRP (V/9/4095), pp.400–403. リースとは開墾を促進するために英領化初期に採られた地稅制度の優遇を伴う土地占有形態の一つであり、グラントもデルタの開墾が進展し始める以前の1860年代に大規模な開墾を希望する資本家向けに発行された土地取得方法である (Furnivall, *An Introduction...*, pp.52–54)。開墾やリース、グラントの停止によって、耕作者に分配するための耕地を得る案は、地主系の議員からも出された (HRP (V/9/4095), p.140, pp.395–399.)。なお全ビルマ耕作者協会の決議は、ミャンマー語も併記されているが、ミャンマー語バージョンでは、土地を買い上げる対象である非農業従事者は「金貸しなどの資本家 (*dana shin*)」であり、耕作者(農民)は直訳すれば「田畑をやって食べている人」(*leya loutkaing sa thaut thu*)と表現されている。
- 59) Cady, *op.cit.*, pp.406–407.
- 60) HRP (V/9/4095), pp.403–404, p.406.
- 61) HRP (V/9/4095), pp.330–332.
- 62) HRP (V/9/4093), p.1520.
- 63) HRP (V/9/4095), pp.328–331, 335–337, 370–373. この発言は、後に他の議員が法案に反対する理由として、政府が納税者の金を使って地主に補償金を払うのは反対であるとする根拠に使われた (HRP (V/9/4097), pp.1209–1210.)。
- 64) HRP (V/9/4095), p.187, pp.373–374.

- 65) HRP (V/9/4095), p.187, 377.
- 66) バモーが述べた「新秩序」は、彼の思想のキーワードであり、後の日本の占領期には「新秩序計画」を発表し、ビルマの再建を目指した。
- 67) HRP (V/9/4095), pp.375-376, pp.388-389, p.500. なおブは実はこの法案に反対であったとみられ、後に総督秘書次官が英本国に宛てた文書において、自らが委員長を務めた委員会報告書の提言を翻したと揶揄されている (IOR/M/3/995; Burma Land Purchase Act, Draft dispatch taking note of the Governor's assent, 15<sup>th</sup> December, 1941)。
- 68) HRP (V/9/4095), pp.496-500. スケジュールについては、HRP (V/9/4095), p.388.
- 69) Myanmar National Archive, 1/15 (d) Access no.3685, f.2, 100
- 70) Tun Wai, *Burma's Currency and Credit*. Bombay, Calcutta: Orient Longmans Ltd, 1953, pp.78-79. ドーソン銀行は先駆的な取り組みと経営の良さで当時から高く評価されていた。なおビルマ政庁から銀行として承認されたのは、1925 年である。
- 71) Myanmar National Archive, 1/15 (d) Access no.3685, f.90.
- 72) *Ibid.*, ff.90-92.
- 73) *Ibid.*, f.92. 世界恐慌以降、米価が下がり、地税の滞納が相次いでいた。当時、ドーソン銀行は抵当権を設置した農地が税金の滞納によって政府に差し押さえられることを防ぐために、地税を代わりに支払っていた (Tun Wai, *op.cit.*, p.80.)。
- 74) *Ibid.*, ff.92-93.
- 75) *Ibid.*, ff.37-45.
- 76) *Ibid.*, ff.29-30, 66, 94. 小作法による農村部の混乱については、水野、前掲論文を参照。
- 77) ヒューズは日本の占領期にはシムラ政府で要職を務め、戦後には総督の秘書官となった人物である。
- 78) バー・モウ、前掲書、58、78 頁。Cady, *op.cit.*, pp.415-417, 萩原弘明、和田久徳、生田滋著『東南アジア現代史Ⅳ』山川出版、1983 年、84-85 頁。
- 79) The Burma Gazette, Feb. 24, 1940, Part III, pp.31-32.
- 80) HRP 8<sup>th</sup> Session September, Vol.VIII, (V/9/4099), p.850. なおこのような発言に対して反論したのはソーではなく、ICS から参加した委員であり欧州人議席のヒューズであった。彼は反対派が委員会の開催に非協力的な姿勢であったとして応戦した。
- 81) 唯一、加えられた重要な修正は、1 条の総督による法律施行開始の告示の削除と、補償額を定めた 9 条に市場価格に 5% を上乗せするという条項が挿入されたことであった (The Burma Gazette, Feb. 24, 1940, Part III, p.32, 34.)。
- 82) コーミン・コーチン党については Cady, *op.cit.*, p.385 参照。党の書記はアウンサンが務めた。
- 83) The Burma Gazette, Feb. 24, 1940, Part III, pp.35-40. またバモーとミヤの反対意見で注目されるのは、national という言葉を盛んに使い始めた点である。
- 84) *Ibid.*, pp.35-36.
- 85) *Ibid.*, p.40.
- 86) HRP (V/9/4097), pp.1208-1209.
- 87) *Ibid.*, p.40.
- 88) 法案の支持者の見解については、HRP (V/9/4097), p.1209. 反対意見書は The Burma Gazette, Feb. 24, 1940, p.40.
- 89) *Ibid.*, Part III, p.38.
- 90) *Ibid.*, Part III, p.38.

- 91) Letter to the Government of Burma from Government of India, No. F.130-(17)/39-O. S., dated the 14<sup>th</sup> December 1939, IOR (M/3/995; Burma Land Purchase Act).
- 92) Proceeding of Legislative Assembly Debates, 7 Feb 1940, pp.139-140, include in IOR (M/3/995; Burma Land Purchase Act).
- 93) HRP (V/9/4097), p.1325, 1357.
- 94) HRP (V/9/4097), p.1214, pp.1216-1217, 1306-1307, 1310-1312.
- 95) HRP (V/9/4097), pp.1216-1218.
- 96) HRP (V/9/4097), p.1306.
- 97) HRP (V/9/4097), p.1219.
- 98) HRP (V/9/4097), pp.1307-1308, p.1333.
- 99) バー・モウ、前掲書、95頁。
- 100) 根本、前掲書、142頁。ビルマの国防費負担額は1937年には1,941万2千ルピーであったが、1940年度には3,783万5千ルピーに膨れ上がり、さらに1942年度以降は国家予算の3分の1にも達する6千万ルピーにまで増大させる予定が組まれ、ビルマ政庁と英本国政府との間で激しいやり取りが続いていた。
- 101) HRP (V/9/4097), p.1211.
- 102) HRP (V/9/4097), pp.1211-1212, 1313-1314.
- 103) HRP (V/9/4097), pp.1315-1316.
- 104) HRP (V/9/4095), p.410, 506.
- 105) HRP (V/9/4097), p.1306.
- 106) IOR M/3/995, Burma Land Purchase Act 1941, No.37, Government House, Rangoon, the 3<sup>rd</sup> May 1941, To The Right Hon'ble L.S. Amery, p.2.
- 107) HRP (V/9/4097), pp.1321-1323, 1330-1331, 1356-1357.