

# マレーシア・サバ州における植民地時代の土地制度

北ボルネオ会社統治下に制定された土地法と現行土地法との関連

## The Land System in Sabah, Malaysia during the Colonial Period

The Relationship between the Land Law Promulgated under Chartered Company Rule  
and the Existing Land Law

都築 一子\*

Kazuko TSUZUKI

### 要 約

帝国主義時代に植民地化された北ボルネオは、最初から外資による熱帯性換金作物の開発が目指されており、植民地化と同時に法的保障のある土地払い下げの法制度化が必要であった。まず、ネイティブの慣習的保有地以外は公有地化した。この公有地を外国資本に999年以内の賃借不動産物権で払い下げ、登記によって公信力が与えられた。

開発が進んでくると、ネイティブの慣習的保有地と農園開発が競合関係になった。これを解決するために、1913年土地布令で、「権利確定宣告」による完全公有地化のプロセスが法制度化され、そのまま現行法に踏襲されている。この制度こそ、払い下げ用地、開発プロジェクト用地の獲得の法的メカニズムであり、保存林制定方法の原型である。すなわち、ネイティブの慣習的保有地と公有地が混在し境界線が曖昧な状態から、「権利確定宣告」によって境界線を明確化した上で、必要に応じて、認可された慣習的保有地を代償によって収用し完全公有地化する制度である。日本風に換言すれば、入会地が国有地と私有地に分割されるのである。すなわち、ネイティブが比較的自由に利用できた公有地を、「権利確定宣告」によって、ネイティブの利用を原則的に禁止した保留地などに規定するか払い下げるのである。逆にいえば、「権利確定宣告」による完全公有地化がされていない場合の公有地は、慣習的土地保有権があり得るため、造林などの開発プロジェクトが失敗することがある。このような場合、援助側の善意は、ネイティブにとって慣習的土地保有権を消失させる押し付けに映る。

1881年に最初の土地法が布令されて以来、制定と廃止が繰り返されたが、1913年土地布令で統廃合され、1930年土地条例でほぼ完成した。この1930年土地条例が直轄植民地時代を経て、現行法に修正のみで踏襲されている。さらに、これらの土地法と焼き畑法は、ネイティブを伝統経済から植民地経済に統合した。

### ABSTRACT

North Borneo was colonized during the British imperial period. From the beginning, cultivation of tropical cash crops using foreign capital was intended and the enactment of laws that legally secured the sale of state land was necessary as colonization proceeded. First, all land except that which was customarily under the tenure of natives was claimed by the state. These state lands were sold to foreign capital with leaseholds up to 999 years, which were authorized through registration. As development proceeded, the customary tenure of natives and plantations fell into conflict. In order to resolve the situation, Proclamation of Settlement was promulgated in 1913 and through this proclamation, the process

\* 新潟大学大学院博士課程現代社会文化研究科博士後期課程

Postgraduate Student, Graduate School of the Study of Modern Society and Culture, Niigata University

of turning all land into absolute state land was legitimized. This aspect of the proclamation was passed into the existing law. This system is the legal mechanism that enables the acquisition of state and development project land, and is a prototypical method of enacting forest preservation. In short, this system is used to clarify vague boundaries between lands under the customary tenure of natives and state lands under the Proclamation of Settlement, and to expropriate lands under customary tenure in exchange for compensation and turn them into absolute state lands if necessary. That is to say in the Japanese fashion, settlement is divided between state and private land. Specifically, state land, which natives used to be able to utilize relatively freely was either regulated into reserved land, to which, in principle, natives had no access, or was sold to a third party with the introduction of Proclamation of Settlement. However, there are rare cases in which natives may still hold customary tenure over state land which has not been turned into absolute state land and development projects such as reforestation may fail because of this. In these cases, natives are forced to give up their customary tenure. Although there are good intentions on the side of assistance organizations, they are often negatively received by natives. Since the first Proclamation was promulgated in 1881, there have been several enactments and repeals of laws. The land laws were rearranged in 1913 with the introduction of the Land Proclamation of 1913 and came into what is basically their contemporary form in 1930 with the Land Ordinance of 1930. The Land Ordinance of 1930 continued while Sabah was a crown colony with a few amendments up until the existing law was enacted. Furthermore, these land laws and the shifting cultivation law integrated natives engaged in subsistence economies into "plantation economies".

## はじめに

マレーシアのサバ州は、北海道よりやや小さい。マレーシアに加入するまでは、イギリス領北ボルネオ（国）または、サバと呼ばれていた。近代的統治の歴史は、1881年にイギリス政府から「北ボルネオ会社」に勅許状が下付され、事実上のイギリス植民地になったときから始まる。この北ボルネオ勅許会社（北ボルネオ政府）は、ロンドンの会社取締役会と現地政府との二重構造でイギリス領北ボルネオ国を1881年から1946年まで統治したが、第二次世界大戦による戦災から自力で復興できず、イギリスにイギリス領北ボルネオ国を売却した。こうしてサバは、17年間にわたってイギリス直轄植民地となったが、1963年に「20項目の保障規定（the Twenty Points）」を条件としてマレーシアに加入することにより独立した。

この「20項目」の第20項で、「土地・森林に関する権限はサバ州政府に帰属する」ことが規定されている。これにより、サバ州の土地制度は、マレーシアの連邦政府から独立したものになった。

サバ州の現行の土地条例は、北ボルネオ会社統治下で制定された「1930年法令第9号土地条例」の修正されたものである<sup>注1</sup>。この「1930年土地条例」に基づく土地制度を知ることなしに、現在のサバ州の森林政策や農業政策を理解するのは難しい。特に、公有地（州有地）にさえも、ネイティブの慣習的土地保有権があり得ることを知っておくことは、開発計画の作成に当たって必要である。

本稿は、現在の土地制度の基盤になっている完全公有地化がどのような過程を経て体系化され、「1930年法令第9号土地条例」、すなわち現行法につながっていったのかを究明することが目的である。具体的にいえば、農園開発のための土地払い下げと、その対極にあるネイティブの土地保有権がどのように法制度化されてきたのか、どのような法的プロセスを経て保存林が制定されてきたのか、どのような法の制定によって、ネイティブを伝統経済から植民地経済に統合しようとしたのか、これらの法の制定によって、どのような問題が生じてきたか、を明らかにする。すなわち、日本風に換言すれば、入会地（公有地）がどのような法制度のもとで国有地（完全公有地）

と私有地（農園、慣習的保有地）に分かれ、かつ、村落社会が貨幣経済に統合されていったのかを説明することである。

先行研究には、クリアリーの「北ボルネオ会社統治下の土地規制」がある<sup>注2)</sup>。研究全体としては、イギリス公文書館の資料を用い、保存林に関しては、ジョンの「サバにおける北ボルネオ会社統治下の木材産業と森林管理・運営」<sup>注3)</sup>の引用を中心にしてまとめている。これらはバイオニア的研究で高く評価されている。具体的にいえば、北ボルネオの土地規制の制定目的を、商業的必然性、焼き畑規制、林産物からの歳入増加（保存林の制定）であると指摘するなど核心を突いている。しかし、研究の範囲が限定されすぎている。たとえば、北ボルネオ会社統治下の土地規制についての研究である以上は、現在のサバ州の土地制度の基礎がほぼ完成した1930年土地条例の内容まで言及したほうがより完成度が高くなったのではないと思われるが、まったく手づけられていない。

本稿は、この先行研究を踏まえた上で、サバ公文書館（Arkib Negeri Sabah）の資料と官報に公示された諸法令を用いて、研究目的を究明するものである。

## I 農園開発と草創期の土地制度

### 1. 北ボルネオ公有地（state land）<sup>注4)</sup>の形成

北ボルネオが植民地化された1880年代は帝国主義時代であり、熱帯性換金作物の開発が最初から目指されていた。農園開発の土地を払い下げるために、まず、土地制度を整備しなければならなかった。植民地化以前のサバは、ほとんどが森林に覆われ、人口が10万人から15万人といわれる人口の希薄な土地柄であった。海岸地帯には漁業と交易に従事するバジャウ族などや内陸部には焼き畑に従事するダヤク族などが住んでいた。これらのネイティブは、当時のイギリスにあった個人的土地所有の概念を持っていなかった。土地の所有権は、スルタンもしくは共同体（村）が持っていた。すなわち、共同体がそれぞれの部族の慣習

法に従って共有地を保有していたのであった。

当時のイギリスにとって、スルタンの土地所有権の正当性は明白なものであった<sup>注5)</sup>。北ボルネオ政府には、ブルネイのスルタンとスルーのスルタンとのそれぞれの協約によって「サバの土地が譲渡」されており、かつ、「通常の統治者が行使するすべての権限」が与えられていた。両スルタンから譲られたこれらの権利は、イギリスの勅許状によって承認され正当性を与えられていた。ただし、勅許状第9条で「ネイティブの慣習法を守る」ように条件が付けられていた。この両スルタンの協約と勅許状による正当性のもとで、ネイティブの慣習的保有地（共有地を意味する）以外はすべて北ボルネオ会社（北ボルネオ政府）の所有地にすることができた。つまり、明確な保有者のいない土地はすべて公有地になったのである。ただし、この場合の公有地とは、入会地のようにネイティブが比較的自由に利用できた土地である。さらに政府は、勅許状第15条の規定に従って、領土を譲渡・購入などの合法的な方法によって獲得することができ、現在のサバの領土までに拡張した。

この公有地の形成は、公有地林の形成に直結した。すなわち、ほとんどが森林に覆われている公有地とは、公有地林の意味に近かった。この公有地（公有地林）は、立木払い下げの形で伐採許可権が与えられ、後に林地を公共の目的で保留（リザーブ）するという形態で、焼き畑や農地を締め出した保存林に分かれていくようになる。

### 2. 草創期の土地法と公有地の払い下げ

公有地の払い下げのための最初の土地法は、「1881年の法令第1号」である。これは、1881年12月23日に、他の法律とともに、北ボルネオ総督トリーチャーがラブアン（ブルネイ湾に浮かぶ島）で布令（proclamation）したものである。すなわち、ラブアンの土地条例（1863年法令第2号）を、北ボルネオの土地法として用いたのである<sup>注6)</sup>。このように、北ボルネオ政府の発足当初は、イギリスやイギリス植民地のさまざまな法律をサバの法律として用いた。

1883年3月1日発行の北ボルネオ最初の官報で2つの土地規制が公示されている。すなわち、ラブアン土地条例を適用した「サバにおける市街地・郊外地・1区画100エーカー未満の荒廃地の租借規制」と、1882年7月5日に取締役会の承認を受けた「1区画100エーカー以上の未耕作地の特別租借規制」である。後者は「1882年の北ボルネオ土地規制」である。主な内容は、「土地の払い下げとは、999年の賃借不動産物権の租借のことであり、1エーカーにつき1ドルの公課金 (premium) を支払えば地租は免除される。また、1エーカーにつき50セントの公課金を支払い、年々地租を10セントずつ5年間支払い続けられればそれ以後の地租は免除されるという方法もある。総督は999年間の賃借不動産物権を発給するが、もし申請された土地が何らかの理由で申請直後の測量調査が実行不可能な場合、その土地の(暫定的)占有許可権を普通の租借条件で発給する。(暫定的)占有許可権が与えられている土地の測量調査後、許可が取り消されるか、普通の租借権(地券)が発給される。登記の義務と登記のための測量経費・登記手数料支払いの義務」などである。これ以後、北ボルネオの土地法・土地規則はシリーズとして頻りに制定と廃止が繰り返された。

### 3. 「1885年土地布令」によるネイティブと外国人の直接的な土地売買の禁止

「1885年法令第5号土地布令 (The Land Proclamation, 1885)」の第26条は、「ヨーロッパ人、中国人、その他の外国人とネイティブとの間の直接的な土地の取り引きを禁止する。また、1883年1月16日以前に締結したものでない限り、この取り引きを無効とみなす」と規定し、同第27条は、「外国人がネイティブより土地を購買しようと望む場合、土地弁務官を経由して総督に申請しなければならない。総督が承認し、かつ、ネイティブがそれを望む場合、北ボルネオ政府の名において、一旦政府がこの土地を所有し、申請者に公課金を支払わせる。このような手続きの後、本布令の規定によって土地は払い下げられる」と、規定してい

た。この規定は、現行法の第17条に踏襲されている。この法は、ネイティブの慣習的保有地を外国人にだまし取られないように保護するという目的のほかに、ネイティブが勝手に外国人に土地を売買することを防ぎ、政府が土地を完全に統制するためのものであった。こうして、ネイティブは保護される一方、植民地政府の支配下に置かれた。

### 4. 登記

北ボルネオの土地法の特徴は、最初から登記という法的保障のある土地が払い下げられたことである。イギリス植民地の中でも周辺に位置する北ボルネオにとって、外資を引き付けるためには、土地の法的保障は絶対必要条件だった。

登記に関する最初の法は、1881年12月23日に北ボルネオの登記法として布令された「ラブアンの1849年法令第7号登記条例」である。これを廃止して、「1883年法令第6号登記布令」が、1883年5月16日に施行された。これは、「香港の1844年法令第3号登記条例」をサバの登記法として適用したものである。その後、登記法は、制定と廃止が繰り返され、「1913年法令第7号土地布令(修正) (The Land Amendment)」につながっていった。これは、連合マレー諸州の法律に基づいており、1857年にロバート・トーレンス卿によって工夫されたトーレンス・システムを取り入れたものであるが、北ボルネオの土地法は最初から継続して基本的にトーレンス・システムを登記に用いていた。その主要原理は、権原 (Title) の登記によって土地の権利が付与されることである。すなわち、公有地の申請が受理されれば、仮租借証書 (provisional lease) が付与される。その後、実質的土地測量をした上で、これに基づいて正式な登記をし、租借権原登記証書が作成される。租借権原登記証書は登記簿に保管され、その複写(地券)を所有者に発給して前に交付した仮証書と交換する。土地の権利と引き替えに、ほんの少数の例外を除いて、年々、地租(年間土地税)を支払うのである<sup>注5)</sup>。

## II ネイティブの慣習的保有地と完全公有地化のプロセス

### 1. ネイティブの定義と「1930年土地条例」

ネイティブの定義は、時代によって変わっている。ここでは、現行法の基礎をなす「1930年土地条例」の定義のみを述べる。すなわち、「北ボルネオ国のネイティブとは、北ボルネオ国、ブルネイ国、サラワク国、海峡植民地、マラヤ半島諸国、蘭領東インド、フィリピン諸島のスルー群島などのマレー諸島の住民（aboriginal inhabitant）、および両親が住民または両親のどちらか一方が住民の子供である」と定義している<sup>注7)</sup>。

### 2. 「慣習的土地保有（customary tenure）」の定義の確立

「1889年法令第3号ネイティブの土地権利布令」によって、「慣習的土地保有」が定義された。すなわち、「慣習的土地保有とは、ネイティブの3年間以上の継続的な居住占有、または3年間以上連続して耕作した土地の保有を意味する。3年間続けて耕作することに失敗した土地は放棄したものとみなす」とある。この定義は、おおむね、現行法の第65条に踏襲されている。

### 3. 「慣習的土地保有のネイティブの権利（native rights）」の定義の確立

1913年法令第7号土地布令（修正）の第26条で、「ネイティブの権利とは、慣習的土地保有による土地保有、または、少なくとも3年間連続的に居住が目的で占有された土地、1エーカーにつき20本以上の密度で、果樹が植えられてある土地、権利主張者が徴税官に彼の個人的財産として植栽し、または維持し、かつ定期的に彼が享受してきたことを同意できるように証明できる孤立した有価果樹、サゴヤシ、ラタン、経済的価値のあるその他の植物が植えてある土地、権利主張者が下草で十分な数の家畜、または馬を飼育し放牧している放牧地、過去3年間の間に陸稲、水稲、ま

たはその他の穀物を耕作していた土地、埋葬地、または儀礼的な聖地（shrines）、住民や家畜が川、道路、または家屋へ通常とっている通路、の条件を満たすものである」と規定してある。

第27条で、「これを証明できる者は、土地に対する権利を要求できるか、土地の代償金を要求できる」と規定している。この定義は現行法の第15条、第16条に踏襲されている。ネイティブの慣習的土地保有が定義された1889年は、まだゴム園開発のための土地払い下げが始まっていないが、タバコ農園用地の払い下げブームの最中であった。農園開発とネイティブの慣習的土地保有が競合関係にある以上、この時点ですでに定義が必要とされるような、ネイティブの慣習的保有地へ農園が侵入する状況があったものと思われる。農園には公有地が払い下げられたが、公有地とネイティブの慣習的保有地の境界線は曖昧だった。このため、まず、ネイティブの慣習的土地保有権の定義を明確化した上で、公有地と慣習的保有地の明確な境界線を設定し、その公有地を払い下げなければならなかった。この、公有地とネイティブの慣習的保有地が混在するという境界線の曖昧な状態は、次に説明する制度によって明確に境界線が引かれる状態へと変わることとなった。なお、本稿では、前者を「公有地」、後者を「完全公有地」と呼ぶことにより区別する。

### 4. 「権利確定宣告（Proclamation of Settlement）」による完全公有地化

1896年に始まる鉄道敷設と1910年の世界的ゴム・ブームとが相まって、ネイティブの住んでいる西海岸と内陸部の広範な土地が、1905年から10年にかけてゴム園開発に払い下げられた。公有地を払い下げのために、ネイティブの慣習的保有地を明確化した上で、収用手続きを合法的にとり、完全公有地化しなければならなかった。この制度は、「1913年法令第3号土地布令」「1913年法令第7号土地布令（修正）」「1930年法令第9号土地条例」で、権利確定宣告として規定されており、現行法の第80条から第86条までに踏襲されている。

この完全公有地化のプロセスは、まずネイティブの慣習的土地保有権が存在する任意の地域に、権利確定宣告をする。期間内に、公有地と慣習的土地保有地の境界を明確にした上で、このときに認可された慣習的保有地に、必要な場合は代償を支払って収用し完全公有地化する。期間内に異議申し立てのなかった場合は、慣習的土地保有権を失う。この方法で、権利確定宣告の期間満了とともに、合法的に完全公有地の境界が確定する。ネイティブにとっての問題点は、権利確定宣告の意味や手続き方法を知らずに、慣習的土地保有資格を失うことである。また、総督の裁量次第で、いつでも宣告される不安定さであるといえる。

権利確定宣告がされる前の公有地とは、入会地のように比較的自由にネイティブが利用できる土地である。この権利確定宣告による完全公有地化後は、たいてい払い下げられるか、公共の目的を持つ保留地などに規定される。すなわち、ネイティブが原則的に利用できない土地になる。日本的に言えば、入会地が国有地と私有地に分割されるのである。現在のさまざまな開発プロジェクトの土地獲得の方法として、この完全公有地化プロセスが用いられている。

1920年から始まる保存林の規定は、北ボルネオ会社統治下の森林法では、規定方法が明記されておらず、土地法の「権利確定宣告＝完全公有地化」に基づいていた。この保存林規定方法は、「1954年森林条例」「1968年森林法」の「保存林宣告」の条項に踏襲されている。したがって森林法の保存林規定方法の原型は、土地法の「権利確定宣告」にある。

#### 5. 完全公有地化がなされていない土地での開発プロジェクトの問題点

この「権利確定宣告」による完全公有地化がなされていない場合の公有地は、慣習的土地保有権があり得るため、造林などの開発プロジェクトがネイティブの激しい反対などによって失敗することがある。このような場合、援助側の善意は、ネイティブにとって慣習的土地保有権を消失させる押

し付けに映る、といった問題がある。

現在のサバは商業伐採の最盛期は過ぎ、早生樹種の造林の時代に入っている。早生樹種の造林は、ゴム園やオイル・パーム農園と同様に土地の確保が必要になってくる。ルングス族の住んでいる北部サバ州は、過剰焼き畑耕作（1913年焼き畑布令が主因）などで二次林は矮小化し草原も出現している。焼き畑だけでは生計が立てられずロングハウスの住人も、伝統工芸の内職のほか、トラックの朝夕の送迎などによって都市で働いている。地力が低下し焼き畑の限界に達していても、土地を失い早生樹種造林地の賃金労働者になることを望んでいない。完全公有地化がなされていない土地が造林地の候補に挙がっても、慣習的土地保有者の激しい反対に遭い造林地を確保できなかった例がある。

### III 「1930年法令第9号土地条例」による土地の所有形態

土地所有は、まず、公有地と私有地に大きく2分される。公有地は、単なる公有地と保留地(reserve)にさらに2分される。単なる公有地は、伐採許可権が与えられている公有地林が含まれる。保留地は、第28条に基づく公共・居住の目的を持つ保留地と、第78条、第79条に基づくネイティブ保留地(native reserve)に分かれる。前者は、保存林、鉄道、政府の建造物の敷地などがある。後者は、単なるネイティブ保留地(ネイティブ村落、聖地、放牧地、埋葬地)と、暫定保留地(provisional reservation :ネイティブの自家用消費のための用材・薪材・竹を採取するための森林、自家用耕作地、焼き畑耕作地など)がある。

他方、私有地の所有形態は、3分される。第1形態は、ネイティブの慣習的保有地である。これは、さらに共同体で保有している共有地(communal native title)と、共有地を個人に分割した個人的保有権のある土地(native title)に分けられる。このネイティブの慣習的保有地は、登記がしてあれば永代不動産物権(free-hold)である。

表 北ボルネオ会社統治下の1930年土地条例にみられる土地所有区分

公有地 state land		私有地 alienated land				
		ネイティブの土地		第IV編	第II編	第III編
特別な保留目的がなく公有地林などからなる。ところによっては商業伐採許可権が付与されている。	保留地		永代不動産物権			賃借不動産物権 999年以内の租借・いわゆる払い下げられた土地 (lease)
	公共・居住の目的を持つ保留地 第28条	ネイティブ保留地	ネイティブ慣習的保有地 customary tenure		公有地の申請による譲渡・第70条	
	森林(保存林)・水供給地・公園・鉄道・鉄道用木材供給地 政府の庁舎・官舎・その他の建造物の敷地 三角点標石地 政府農業試験場 墓地・埋葬地 未分譲市街用地	第78条・埋葬地等	第79条・暫定保留地	共同体の共有地 communal native title		個人的保有地 native title
			分割されていない共同体の土地。	徴税官によって共有地が個人に分割された。	農園開発などのために999年以内の租借期間条件で租借されている。初期の土地免除物件も含む。	市街の住宅・店舗・事務所・工場など。後に99年以内の租借に変更された。

(出典) 1930年土地条例を参考にして著者が作成。

(注) 第78条 ネイティブ保留地は、村落、ネイティブの聖地、埋葬地、放牧地がある。

第79条 暫定保留地は、自家用耕作地、焼き畑耕作地、ネイティブ用木材生産林、ネイティブ用竹生産地などがある。

第70条 公有地がネイティブの申請によって、水田、自家用栽培、総督によって承認された特別な目的、という理由によって譲渡 (be alienated) される。ただし、すでに所有している「ネイティブ権原証書 (native title)」のある土地を含めた総面積が15エーカー未満になる面積である。

私有地のカテゴリーの土地のみが、権原証書の発給を受ける。ネイティブ権原証書は、所定の手続きを経て賃借不動産物権の権原証書に変更できる。

登記には、実測を伴ったネイティブ・タイトル、タウン・リース (市街地)、カントリー・リース (地方地) と、実測を伴わない暫定的なフィールド・レジスター (ネイティブの土地)、プロビジョナル・リース (地方地) がある。

第2形態は、公有地がネイティブに、水田、自家用栽培、総督に承認された特別目的によって譲渡された土地である。これも、1930年土地条例第IV編で規定された「ネイティブの土地」の範疇に入る。

第3形態は、999年以内の期間で払い下げられた土地 (alienated land) である。これには、地方地と市街地がある。地方地とは、農園として企業や個人に払い下げられた土地である。これは、「払い下げ」という表現をとっているが、999年以内の期間の賃借不動産物権 (lease-hold) である。これは、北ボルネオ会社統治初期のパイオニア会社などに、公課金のみ・年間土地税免除で払い下げられた土地を含む。現行法の第48条では999年以内の期間に規定してある。市街地は、999年以内の租借期間

から、99年以内の租借期間に1920年代ごろから修正された。

以上を整理すると、ネイティブが利用している土地の所有形態には、公有地であるネイティブ保留地、私有地である慣習的保有地 (ネイティブ・タイトルの登記をした土地)、公有地を譲渡された私有地がある (公有地の申請をして所定条件を満たした後ネイティブ・タイトルの登記をした土地と、申請後に所定手続きを経て賃借不動産物権に登記した土地がある) (表を参照)。

#### IV 伝統経済から植民地経済への統合

「共有地の分割制度」「公有地のネイティブへの譲渡制度」「1913年法令第6号焼き畑布令」は、ネ

イティブを焼き畑の伝統経済から、換金作物の植民地経済(貨幣経済)へ統合するものであった。伝統経済である焼き畑の陸稲ではほとんど余剰生産ができず、ほぼ自給自足である。水稻技術は、北ボルネオ会社統治以前から伝わっていたが、長い間、海賊が跋扈していたため海岸平野にはネイティブが住んでおらず水田は発達していなかった。したがって、北ボルネオでは水稻は伝統経済ではなく、政府から奨励された換金作物の植民地経済なのである。それまでネイティブは、焼き畑とサゴヤシに依存していたため、個人的な土地所有概念は発達していなかった。

「共有地の分割制度」とは、徴税官が村落の共有地を、個人の慣習的保有地に分割する制度である。一時的な耕作である焼き畑は、個人的な土地保有権の必要はなかったが、水稻、ゴム、ココナッツなどの換金作物は、その永年の耕作ゆえに、処分権や相続権がある個人的土地保有権を必要とした。したがって、政府は共有地を個人に分割し登記させることにより、永年耕作に必要な法制度を整えた。また、「公有地のネイティブへの譲渡制度」は、ネイティブが水田などの自家用耕作地を申請(application)することにより公有地を譲渡され、登記と耕作条件を満たすことにより個人の土地保有権が認められる制度である。この2つの制度は、個人的私有地を保障することにより、換金作物耕作を法的に奨励するものである。

政府は焼き畑を、商業的有価木を焼失させ、かつ土壌を劣化させる耕作方法であるとみなし、「1913年焼き畑布令」によって焼き畑を制限する一方、水稻やゴムなどの永年耕作を奨励した。すなわち、ゴムなどの永年作物開墾のためには一次林の伐採も許可するなどのインセンティブを与え、焼き畑には6年生以下の二次林の伐採のみに限定し、違反者には罰金・罰則を課した。

植民地経済の水稻は、農園や商業伐採に従事する中国人などの労働者に食料を供給し、ゴムやココナッツは世界市場へ出荷された。こうして政府は、法制度によって伝統経済の焼き畑の制限をし、水稻やゴムなどの植民地経済の換金作物の奨励を

行った。換言すれば、ネイティブを自給自足的な伝統経済から換金作物栽培による貨幣経済に、法を整備しながら統合していったのである。これらの伝統経済から貨幣経済への統合のための土地制度は、現行土地条例の第70条、第72条、第76条、第77条と、1969年森林規則第9条にそれぞれ踏襲されている。

ネイティブを貨幣経済に統合したのは、以上の土地制度のほかに、農園・林業といった植民地経済部門での雇用がある。北ボルネオは、農園開発のために土地制度と並行して労働基準法を整備した。人口希薄な土地では、農園開発のための労働者を人口稠密な地域から導入する必要があることは開発に着手する以前から明白であったからである。1882年から、過剰労働力の存在する中国の華南で労働者を募集した。インド政府にも、労働者の送り出しを依頼したが、強力なライバルのマラヤのほうにインド人労働者は行った。また、1882年からシンガポールにいたジャワ人を募集した。さらに、1907年から32年までバタビヤ政府(蘭領東インド)の許可を得てジャワ人契約労働者を導入した。このようにして、外国人労働者を積極的に導入したのだが、常に労働力が不足していた。ネイティブは、開発草創期から農園開墾の伐採のために雇用されていた(焼き畑農耕民の男性は、陸稲の植え付けが終了すれば収穫期まで自由時間がある。海岸地帯のネイティブは、労働時間がより制限されない)。タバコ農園において耕作は中国人の労働者が行ったが、タバコの葉を食べる害虫(毛虫)の駆除には、ネイティブの女性や子供が臨時に雇用されていた。さらにゴム園の開発が始まると、一部のネイティブは、開墾のための伐採の後も、出稼ぎ的にゴム園で働いたが、イギリス政府を憂慮させるムルット族の人口減少の一因になっていると考慮されたため、ゴム園賃金労働者として奨励されなかった<sup>注8)</sup>。つまり、農園で他の労働者からマラリアに感染したネイティブが村に帰ってマラリアを流布させ死亡率を高めたからである。また、出稼ぎ期間の長すぎることで出生率を低下させていると考えられた。しかし、労働不

足に苦しむ農園は、ネイティブを雇用せざるを得なかった。このようにして、土地制度とネイティブの農園での就業が貨幣経済に統合していく役割を果たした。

## V 「土地法」「焼き畑法」の制定によって生じた問題点

1913年以降の「土地法」は、第IV編でネイティブの土地を保護する一方、ネイティブが自由に使用できる土地を合法的に縮小していった。すなわち、入会地的な公有地を完全公有地化のプロセスによって保存林や農園などに囲い込み、焼き畑面積を縮小した。さらに、「焼き畑法」は、焼き畑を6年生以下の二次林に制限することによって、地力回復ができない短すぎる休閑期を法制度化し、持続可能な生産体系であった伝統的焼き畑農耕を、持続できない自然破壊的な生産体系へと変容させた。これら2つの法は、農園開発・林業開発の潤滑油の役割を果たしたが、対極にあった伝統経済の焼き畑を非持続的生産体系に変容させた。特に、「焼き畑法」は、生産体系を直接破壊し、焼き畑農耕を貨幣経済に十分に統合することができないまま貧困化させたのである。

## 注 釈

- 1) 本稿における現行法とは、1975年7月30日現在の土地条例〔Land Ordinance (Sabah Cap.68)〕のことである。サバの法令は頻りに修正され、1998年現在では1975年次よりさらに修正されている。1930年土地条例の総督の権限は、現行法では州元首になっている。
- 2) Cleary, M.: The Regulation of Land in North Borneo under the Chartered Company. *Borneo Review*, 8(1): 45-62, 1997.
- 3) John, D.: The Timber Industry and Forest Administration in Sabah under Chartered Company Rule. *Journal of South-east Asian Studies*, 5(1): 55-81, 1974.
- 4) 本稿における公有地 (state land) とは、厳密に言えば、イギリス領北ボルネオ国の国有地である。独立後は、サバ州政府の管轄である州有地になった。
- 5) Macaskie, C.: The Law of North Borneo. Reprinted from the *Journal of Comparative Legislation*, London, p8-9. (n.d.). サバ公文書館番号NBCA, No.4.

マカスキーは、「理論的にブルネイのスルタンとスルーのスルタンに絶対的な土地所有権があるのは明白である。原住民の慣習的保有地以外のすべての土地の絶対的所有権は、両スルタンの譲渡によって、勅許会社にある」と記述している。1913年に「土地法」「焼き畑法」が充実した理由として、11年に連合マレー諸州で土地法が制定され、13年にマレー学者のC.W.C. バアルが「土地法」を整備するために総督として赴任してきたことが挙げられる。

- 6) ラブアンは、1946年にブルネイのスルタンによって海賊征伐の代償としてイギリスに割譲された。それ以来、イギリス直轄植民地として海峡植民地に組み込まれたり、北ボルネオ政府の行政区に組み込まれたりしたが、現在はマレーシアの連邦直轄地である。北ボルネオ政府は、発足当初、すでに法体系が形成されていたラブアンの土地法、登記法をサバに適用し、クダットにサバ最初の首都が建設されるまで、直轄植民地ラブアンからサバを統治した。
- 7) サバのネイティブの定義は、政治的理由で時代によって変わる。現行土地法の解釈にはサバのネイティブの定義は記載されていない。現在は、スルー群島のフィリピン人、マレー諸島のインドネシア人は、サバのネイティブではない。
- 8) Tregonning, K. G.: Under Chartered Company Rule: North Borneo 1881-1946, University of Malaya Press, Singapore, p162, 1958.

## 参考文献

- 田中和夫：大東亜旧英領地域の法律，巖松堂書店，1944。  
 水野広祐，他編：東南アジアの経済開発と土地制度，アジア経済研究所，1997。  
 山田敏之：マレーシアの先住民の法的地位．外国の立法，32(2,3)：320-340，1993。

## 都築 一子 (つづき かずこ)

1949年生まれ。福島大学教育学部卒。筑波大学大学院修士課程地域研究研究科修了。

現在 新潟大学大学院博士課程現代社会文化研究科博士後期課程。