

# 壬申地券における地価をめぐる諸問題

佐藤, 司 / SATO, Tsukasa

---

(出版者 / Publisher)

法政大学史学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法政史学 / 法政史学

(巻 / Volume)

11

(開始ページ / Start Page)

54

(終了ページ / End Page)

60

(発行年 / Year)

1958-11-01

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00011852>

# 壬申地券における地価をめぐる諸問題

佐 藤 司

## 一

明治四年七月の廢藩置縣断行後における明治政府の土地政策は幕藩封建制的な雑多な貢租体系にまつわるもろもろの土地領有・保有關係を整理して、絶対主義的体制にふさわしい改革を、かれら絶対主義の必要の程度において「近代化」政策を断行することにあつた。この必要性に応じて、まずはじめに断行せられたものは、封建的土地制限の撤廃および貢租収納方法の改革であり、本稿にそくして言えば、土地の売買譲渡の自由と、それに基づく、地券制度の全面的採用であつた。

すなわち四年十二月には、東京府下へ地券の發行が布告せられ、ついで五年二月十五日に太政官布告第五十号を以つて、寛永二十年以降嚴禁せられていた田畑売買譲渡の自由が法的にも認められたのである。かくして全國の売買譲渡の土地へ、その所有の証として、地券を發行することとなつたのであるが、更に同年七月には、売買譲渡地のみならず、一般の所有地にもすべて地券を

交付することとなり、所謂壬申地券の交付事業が、全面的に展開していくこととなつた。しかしこの事業も種々な障害と、壬申地券制度自体の矛盾とによつて容易に進捗せず、業中途にして挫折し、地租改正法による地券制度が、これに代つて登場する。本小稿は、五年七月に全國の所持地一般へ地券交付が開始されてから、翌六年七月の地租改正法發布に至る壬申地券交付にからむ諸問題のなかから、とくに壬申地方地券に記載される地価の問題をとりあげることとし、この間の諸問題をさぐることによつて、何故に壬申地券の交付事業が挫折して、地租改正法の施行による土地政策が展開されねばならなかつたのか、という問題について、先学の多くの研究成果に導びかれつつ、いま一度私なりの理解を整理してみたものである。

## 二

明治五年二月二十四日布達の大蔵省達第二十五号「地所売買譲渡ニ付地券渡方規則」<sup>(2)</sup>は、売買譲渡による「各所持地ノ沽券ヲ改」

めて、土地所有の確認として地券を交付するところに主たる目的があった。また同規則第十三条には「從來ノ耕地ハ追テ地券ヲ付与スヘシ」とあつて、近き将来には全面的に地券を交付して、全国に無主の地なきを期しているのであるが、程なくして七月四日大蔵省達第八十三号によつてこの方針が実行に移されることとなつた。すなわち「即今既ニ売買者ヘハ地券ヲ付与シ從來所持ノ者ヘハ付与セス不都合ニ付管下人民地所持ノ者ヘ最前達シタル規則ニ準シ都テ地券ヲ付与」する旨を明らかにし、この場合の地券面へ記載する地価については「田畑ノ位付ニ拘ラス方今適當ノ代価ヲ開申セシメ」て「券面ヘ書載」せて行くこととした。そしてこの交付事業は「至急ヲ要シ總テ当十月中ニ付与ヲ了ハル」べきことを達したのである。これに伴つて、右の「地券渡方規則」をして、これが交付事業の推進に必ずべく整備していくのである。政府部内においても、大蔵省では、地券交付事業推進の専任事務機関として、五年七月二十五日に租税寮内に改正局を設置した。

他方において、同年五月「田租改正建議」<sup>3)</sup>をなした陸奥宗光は、やがて租税頭として中央政府に抜擢されるや、七月には租税権頭松方正義と共に「租税改正之大旨」<sup>4)</sup>を各府県に達し、追つて「全国一般沽券租法施行可相成績」であることをほのめかし、目下その施行規則を練りつつあることを通達している。このことは、壬申地券の交付事業の完了と共に、これに基づく新地租体系を考慮しつつあったことを意味している。

### 三

五年七月に、従来の所持地に対して地券を授与するとの方針を

壬申地券における地価をめぐる諸問題

打出したのであるが、このことから直ちに土地所有者確定の問題と共に、地券の記載要件のひとつである地価を如何にして算定し記入するかという問題が起つてきた。売買の事実のない耕地、或は売買相場の根拠を奈辺に求めるべきかについての政府の基準は未だ確定的ではなかつた。同年九月四日の「地券渡方規則」<sup>5)</sup>の増補部分たる第十五条以下三十九条にも、このことは明確に示されていなかった。

もともと政府の地方地券交付事業に対する基本的態度は「渡方規則」第二十四条にみる事が出来るように、「地主ヨリ開申スル所ノ反別ヲ檢地帳ニ照合シ」て相違ない場合は「檢地丈量等施行ニ及ハス」して地券を授与するという、極めて簡易な方法によつていた。そこには、農民側の種々な虚偽の申立もあり、また各種の土地慣行制度のある地方では、数多くの疑問もあったことが、壬申地券交付事業の進行中になされた、各府県の「伺」に散見せられる。これらの「伺」の中から、地価に対する農民側の態度をうかがうに好都合な記事を掲げてみよう。

①「当十月中可取纏券状之儀精々注意真価を得候様可致ハ勿論ニ候得共実地之検査ニ不及特ニ衆庶之言を信じ候而者奸民多少之詐術も可有之假令真価を得候も米価之高低見積り方等相違も有之且将来之税法を想像し臆見を以妄に抑揚スル之勢も有之」<sup>6)</sup>

②「地券渡方ニ付追々御規則御渡ニ付管内へ及布達候処野鄙頑愚之小民ニ至而ハ彼は狐疑を生し人心不穩趣ニ付官員順廻懇々及説諭自然不都合之代価申立候而ハ不相濟趣迄も申聞置候程之情趣ニ而適當之真価自然押包候底意差見候」<sup>7)</sup>

## 壬申地券における地価をめぐる諸問題

右のなかにも農民の不安の姿が如実に反映している。これでは仲々地券交付事務が円滑に進行し難い。政府は度々、地券を授与するのは、人民の所有を確定するのが趣旨であつて、現在記載の地価に従つて賦税するものではないことを述べ、地価はすべて現今の売買の相場に基づいて取調べ、他日の税法改正の参考の為に役立てるのであることを述べている。尙、「地券渡方規則」第三十四条には、山林原野について触れている。すなわち、「村持ノ山林原野等其地価定メ難キ地ハ字・反別・及従前ノ貢額ヲ記載シ其村公有地ト肩書セシ地券ヲ下与スヘシ 但池沼ノ類モ右ニ準スヘシ」とあり、同規則三十五条にも、両村以上の入会山野の地に對して、前条同様の規定を与えている。

## 四

壬申地方地券に記入すべき地価は、現今の売買相場をもつて為すという政府の言う処は、各地方府県庁にとつてみれば誠に算定に困惑を覚えるものであつた。しばしば各府県の「伺」に対する租税寮改正局の指令は、「地価ハ方今適當之代価」あるいは「公租之甘苦ニ不拘方今売買上適當之代価」をもつて地価とする、とあるが一体、「適當」とは何を基準として言うのであるかは、明確に示されていなかったのである。しかるに、当時の封建的貢租体系下にある耕地の価額は、如何にして求められていたかと言え、言うまでもなくそれは、「其田地より相納候正租雜税之厚薄に依り、作徳米之多寡を生し其多寡ニ随ひ代価之高低有之是今世民間ニ行れ候適當之代価ト申ものニ可有之」ものであつた。

封建社会体制下の土地価額は、当該地より生ずる全剰余価値が

## 五六

ら領主取分を控除した、農民の手許に残る剰余部分に對して形成されていたのであつた。それにも拘わらず、改正局の指令は「公租之甘苦ニ不拘方今売買上適當之代価ヲ書載可致」ということは、甚だ矛盾している。この間の矛盾を手厳しく指摘している各地方庁「伺」の中から二・三列挙しておく。

## 第一例

「方今在来之公租取立辻を以田畑代価相極候事ニ付仮令上田といえとも公租多く作徳殘米少キハ代価低ク下田ニ而も公租少く作徳殘米多キハ却而右上田より高価ニ相成候ニ付此地券之価ニ依而以後之公租目的と相成候時は上田却而安租下田は余程之高租ニ相当リ不公平ニも相成可申哉冀クハ将来之收税法拙者共迄御知達有之候ハ、其含を以取計可申地価相定リ不申而ハ此度取調之手数料或ハ無用ニ属シ可申歟可相成儀ニ御座候」<sup>(8)</sup>

## 第二例

「田畑ノ位付ニ不拘適當之代価ト申候ハ當時人民売買之実価ニ可有之右面ニ書出候高ヲ以他日何分之税額御定之御目的ニ可有之候得共右直段ヲ以税額可定様万々有之間敷（中略）村落耕作之田地ニ至テハ一旦位付皆式減却致シ候上ニ無之テハ実地ノ適當ヲ難得其子細ハ御布告之通上中下之位付ニ不拘書出し候共猶民心ニ於テハ上中下之名号併貢額共依然ト相存し不動ノモノト心得居候ニ付當時年数ノ久キヨリ地位交換等之分ハ格別大概上田畑ハ地味宜敷候得共税額高ク下田畑ハ瘠地ニ候得共手入ニヨリ上田畑ニモ異ナラス候処税額低ク其税之高低ハ肥瘠之間際ヲ以不可償ヨリ自然方今売買大凡上田畑ハ売価弥低ク甚キニ至テハ無代ニテ他ニ讓候共引受人無之却而讓人ヨリ若干之金ヲ副へ



他へ譲渡候土地モ有之又下田畑ハ売価弥々高ク方今実地適當之価ニ至テハ肥瘠ニ関係セズ遠近ニモ関係セズ作徳米之多少ヲ算出シテ実地売價ノ高低ヲ為シ居候ハ管下一般之風習ニ有之右風習ヲ以書上候得ハ方今実価却而他日之虚価ニ涉リ肥瘠之価ヒ転倒シテ終ニ大沸騰ヲ醸候モ難計依之方今書上之代価ヲ以往々租税之額ヲ御取極可被成御目途ニ候ハハ其旨篤ト人民ニ承知為致田畑之位付ニ不拘ハ無論沽券税法御施行可相成ニ付租税ハ仮ニ平均甲乙無之者ト見做シ従前之売価ニ不拘地味之厚薄作毛之多寡運輸之便不便等尽ク勘考公平至当之見込ヲ以検査ヲ遂ケ広ク入札之心得ヲ以実地下民之便利可相成地ハ高価ニ書キ不便ノ地ハ低価ニ書出サセ候方可然哉ト存候右之通取計追而百分ノ三或ハ五適宜御定相成候ハ有無実之弊害無之適當之税額相定可申忝併仮令甲乙無キモノト見做シ候共他日幾分之税額相成候歟難計候テハ銘々区々之見込相成真ノ入札同様之価ヲ難得事ニ付従前之税額ト当時之米価トヲ以勘考候得ハ大略百分ノ五ニ相当リ候ニ付仮ニ税金百分ノ五ト目的ヲ立為書出候而可然哉」<sup>(9)</sup>

### 第三例

「試ニ当県（福岡県）引用者註）下ヲ以論候得ハ從來田畑之代価ハ作徳米之多少ニ寄高低有之仮令ハ田一反ニ付一石之米ヲ收獲シ此内五斗ハ貢租諸掛ヲ引残米五斗ヲ以作徳トシ米一石ニ付時価三円五拾錢トシテ此代価一円七拾五錢此十倍即チ拾七円五拾錢ヲ以地価トシ或ハ十五倍二十倍等土地ニ依而異同有之民間之売買凡ソ此如習風ニ有之候 租税ハ素ヨリ地味風土ニ随而可有厚薄訳ニ候得共封建中之制法地味同シテ租税不拘或ハ地味異ニシテ租税同等ナルモ有之依而現今売買之代価ヲ以地券相定候

### 壬申地券における地価をめぐる諸問題

時ハ從來之租税已ニ不公平ニ付地価モ隨而偏重偏輕ヲ免レ申聞敷 追而全国一般仮ニ無税地ト為シ更ニ代価ヲ定地価一定中正公平之税ト相成度儀素ヨリ無論ニ候得共是亦至重之事ニテ容易ニ御施行は難相成存候ニ付先ツ現今之代価ヲ以地券取立置追而一般之御規則被仰出候上更ハ改正可致哉」<sup>(10)</sup>

右の様な「伺」に対する租税寮の回答は、從來のそれと殆んど同様で「沽券税施行之節ハ申出之通土地之全価ヲ求候半テハ難相成候得共 今般相達候地券之儀ハ先ツ以全国一般方今之地価ヲ点檢之趣旨ニ付租税之甘苦作徳之厚薄ニ関セス現今実地売價之真価ヲ得ルヲ緊要ト相心得」<sup>(11)</sup>と言ひ、或いは「即今地券発行之儀ハ此際ヨリ税ヲ賦スル之趣意ニ無之先以人民所有地之証ヲ固クスル事即今之急務ニ付御見込之通現今至当之代価ヲ以地券被相渡可然候」<sup>(12)</sup>として、早急に地所々有の証として地券を授与することを説いているのである。

事態かくの如きであつたから、福島県「伺」<sup>(13)</sup>の事例に見える「山間避地ニ若シ代価定メ難キ地所有之段」においては、「唯其地之反別ノミ地券ニ記載シ地代ハ書載不及」といつた場合も、少なからずあつたものと考えられる。

当時、各地方庁の懸念するところは、矛盾多き貢租額によつて耕地の売買相場も著しくゆがめられており、若しこの地価を地券に記載した場合、直ちに賦税せられたならば人民の不満一時に爆発するであろうから、真正の地価は別途の方法を以て確定しなければならぬという意見である。

これらの意見の中で注目すべきは、さきに掲げた小倉県の「伺」

## 壬申地券における地価をめぐる諸問題

である。それは、真正の地価は、全然旧来の売買価にとらわれずに、地味の厚薄・作毛の多寡・運輸交通の便不便等を広く考慮して検査し、入札の心得を以て臨むならば、地価の真実を得ることが出来るとし、其の際の税額は、従来の税額と、当時の米価とを勘案すれば、大略、地価百分の五に相当するといふのである。此の点は、やがて現実に施行せられる、地租改正法における税率百分の三を思わせるものがあり興味深い。

ここに至つて政府としても、各府県の疑問と混乱とに對して、「総而其土地より一ヶ年生スル利益之全額を代金ニ積立年何朱之利分ニ當り俟敷を点檢し其地真価を取極沽券法ニ可引直方法ハ追而可相達候」<sup>(14)</sup>段階に達した。

## 五

五年九月十五日に大蔵省は、「地券法ヲ發行セルニ由り地価査定方法ヲ府県ニ密示スヘキコト」<sup>(15)</sup>を太政官に建議した。この目的は言うまでもないことながら、さきの各地方庁「伺」の中にもみえてゐる様に、地券調査に當つて無用の疑惑と混乱とを除去するところにあつた。すなわち「(前略)地方官ノ申稟スル所ハ過慮ヲ費セルニ似タルモ、畢竟実地着手スルニ臨ミ前途ノ措置ヲ顧慮スルヨリ出タル者ニシテ、概シテ之ヲ非理ナリト謂フヘカラス……乃チ実地施行ノ方法ヲ府県ニ指示シ之レカ標的ヲ立テ以テ整理セシメハ各地方ノ処置一途ニ出テ且方向確定シテ今日ノ疑團ヲ氷釈セシムヘキニ由ル」ものであつた。この中では、地方地券發行の趣旨を明瞭に述べてゐる。

「這回地券ヲ各所有者ニ下付スルノ旨趣ハ従前沽券ヲ發行シタ

## 五八

ル旧套ニ拘局セス適當ノ価格ヲ査定セシムルニ在リ(中略)往日令達セシ朝旨ハ先ツ一般地価ノ概額ヲ計算シ然ル後二分一ノ税額ヲ定立ス可キ者ニシテ各地方或ハ租税ノ旧慣ニ因仍スレハ正當ナル地価ヲ視ルニ難キノ顧慮ナキニ非ラスト雖トモ上文ニ陳述スル如ク唯タ是レ全国ノ概略ヲ予知スヘキ者ニシテ固ト即今ノ地価ヲ以テ分一税ヲ確定スルニ非ス」<sup>(16)</sup>

かくして、各府県へ「真価調方之順序」を布達したのである。その前文には「地所検査并地価取調方各地区々相成候而者他日沽券税法發行之節不都合ヲ生候者勿論差向民心狐疑ヲ抱キ候程モ難計」<sup>(17)</sup>いので、各地方庁において、地方地券の交付に當つて統一的行われる目安として、また将来沽券税法に改革の場合をも予想して、租税寮(実は陸奥宗光)案としての「真価取調規則」を廻章するものであると謳つてゐる。

この「真価取調規則」は、丹羽邦男氏の研究によつて、陸奥宗光の構想に成る「沽券税法案」の一部であることが明らかにせられたものである。そして陸奥宗光の沽券税法案は、全体として一つの体裁に整備せられたものではなく、時期的経過に伴つて、その内容に変化がみられるものとされ、その一部分たる「真価取調規則」のみが正院を通過したにとどまり、全体の成熟をみないままに終つてゐるものである。

右の様な位置にあつた「真価取調規則」について少しくふれてみよう。この根本は、同規則第十三条の「凡ソ地価ヲ算出スルニハ入札法ヲ以テ本旨」とするところであり、入札代価不当の場合の真価検査例として第十二条に掲げている。しかして入札法による算定地価は、第十六条規定によれば「去ル壬申年相渡置候地券

ノ裏面ニ書載スルコト可心得事」とされて、壬申地券との関連をのべている。

ところが、右規則の内達によつて早急に実施せんとする地方庁もあらわれている。例えば長野県がそうである。

「〔前略〕過日御内達相成候調査之方法至極厳密之儀と存候間十月中可取纏券状之儀ハ御廃止、実地篤と調査之上真正之券状相渡し候方名実相適シ可然哉 一旦券状相渡候而者所有之權利下民ニ帰シ後回入札価置を極候儀事理如何有之哉其期ニ臨ミ衆庶喋々議論を生スル時ハ答フルニ無辭歟と憂慮仕候」<sup>(18)</sup>

これに対する指令は、先づ地券渡方が急務であることをのべ、新法の適用をいましてゐる。さらに小倉県の意見は、他日沽券法発行の節は、現在授与する券状を相改めなければならぬのであるが、「此度地価取調券状相渡候分多分之民費相掛り不容易儀且新県改置以来戸籍取調を始種々之民費不少候処猶亦度々之費用相掛候様ニ而ハ民間之困苦然ニ付追而沽券税法御発行券状御改定之節ハ此度之券状以表書を以相渡候様致度候」と、早くも沽券税法への移行措置について考慮をのべているのである。

この様に「真価取調規則」内達について、各府県庁の受けとり方が区々であつた。<sup>(20)</sup>多くの地方庁では、右規則を早急に適用せんとして、かえつて混乱している様であつた。租税寮の指令も、其の都度「地券渡方規則」と「真価取調規則」とは、全く別個のものであり「前後混淆不致様可相心得事」をのべなければならなくなつた。反面では、筑摩県の如きは、管内は「野鄙頑愚之小民」共が色々と「疑を生し人心不穩趣ニ付官員順廻懇々及説諭」ぶ有様であるから、入札法による代価取り極めのことは「深き御詳議

#### 壬申地券における地価をめぐる諸問題

之上御決定之事と存候得共何分実地施行ニ至リ無停滯成功之程如何可有之哉見留付兼候当県之如き人情未タ固陋を免れず、迺も入札法ニ而ハ障碍相生し可申と存候」と、入札法による真価取調の困難性を述べる有様である。この規則の内達の波紋は以外に大きかつたことを物語るものである。

#### 六

明治四年末にはじめられた東京府下の無税地への地券交付は、やがて売買解禁に伴つて一般耕地へ地券授与がなされた。そして遂に、五年七月以降は、売買譲渡以外の地所すべてに、その所有を明らかにすることを第一義として授与せられる様になり、ここに壬申地券の交付事業が全国的に展開されるに至つた。従来隠地などは極力なくしようとの意図を以つてはじめられた。耕地への地券交付は、収税の目的からはづして、各持の所有を明らかにした上で、改めて新しい考案の下に租税体系を樹立せんとした。当時の売買地価は、全く封建的貢租に制約された、不合理なものであつたからである。しかし乍ら、壬申地方地券にも地価は記載される必要があつた。それは、作徳部分に規定された地価ではあつたが。政府の言い分によれば「他日土地之全価ヲ求メ候節之見合ニ可相成」ものであつた。

租税寮内では、陸奥宗光の構想になる「沽券税法案」が作成されつつあつたが、種々な反対勢力によつて修正を余儀なくされ、次第に反動的色彩を強めた内容に変色していく。

一方、壬申地方地券の交付期限を五年十月限りとするも、複雑な土地所有関係にあつた中では、六年を迎えるも殆んどの地方で

## 壬申地券における地価をめぐる諸問題

六〇

は完了しなかった。六年四月に大蔵省は地方官会同を東京に於いて開催し、地租改正方法を審議したが、会期中には、政府内部の異動により、陸奥は失脚した。漸く七月二十八月に至って地租改正法が公布され、壬申地券交付事業も此処に終止符を打った。

(1) 壬申地券は、都会地々券と、地方地券（又は田畑地券）とに分たれる。

前者は、都会の無税地に交付され、沽券税を徴収したが、地方地券は、租税収納を目的とせず、唯所有者を明確ならしめるものであった。

(2) 全文は「地租関係書類彙纂」『明治前期財政経済史料集成』第七卷所収

(3) 同 右

(4) 同 右

(5) 同 右

(6) 長野県伺大意（壬申十月十三日）「租税寮改正局日報」（明治五年）第二十九号

(7) 筑摩県伺大意（壬申十月廿七日）「租税寮改正局日報」（明治五年）第三十三号

(8) 浜田県江地券施行心得方相達候処回答（壬申九月二日）「同右」第八号

(9) 小倉県伺大意（壬申九月十日）「同右」第十七号

(10) 福岡県へ税法改正之儀及達候処 回答（壬申九月十日）「同右」第十七号

(11) 小倉県伺大意（壬申九月十日）「同右」第十七号

(12) 福岡県へ税法改正之儀及達候処 回答（壬申九月十日）「同右」第十七号

(13) 福島県出張所詰之者伺大意（壬申九月四日）「同右」第十六号

(14) 群馬県伺に対する指令（壬申八月十七日）「同右」第一号

(15) 全文は「地租関係書類彙纂」『明治前期財政経済史料集成』第七卷所収

(16) 同 右

(17) 丹羽邦男氏論文「地主制創出の政治過程について」『明治維新と地主制』所収

(18) 長野県伺大意（壬申十月十三日）「租税寮改正局日報」（明治五年）第二十九号

(19) 小倉県伺大意（壬申十月十七日）「同右」第二十九号

(20) 例えば、浜田県、度会県の申立をみよ、「同右」第三十二号

(21) 筑摩県伺大意（壬申十月廿七日）「同右」第三十三号