

コラム

土地をめぐる税の歴史

～測量・地図とのかかわりあい～

－ 平成 27 年度 租税史料室特別展示 －

税務大学校租税史料室研究調査員

舟橋明宏

◆SUMMARY◆

税務大学校税務情報センター（租税史料室）では、10万点を超える税に関する歴史的資料（史料）を所蔵しており、税制や税務行政などの歴史を紹介する「常設展示」のほか、テーマを決めて期間限定で史料を紹介する「特別展示」（<http://www.nta.go.jp/ntc/sozei/tokubetsu.htm>）を行っている。

本年度の「特別展示」は、明治6年に始まる地租改正から、土地台帳と附属地図が法務府（法務省）に移管される昭和25年までの間において、税（地租など）をめぐる作成された地図や当時の測量方法などを「土地をめぐる税の歴史～測量・地図とのかかわりあい～」と題して、平成27年10月1日から平成28年9月29日まで展示している。

本稿は、本年度の「特別展示」について、展示史料の写真や図表等を交えながら紹介したものである。（平成28年3月31日税務大学校ホームページ掲載）

（税大ジャーナル編集部）

本内容については、全て執筆者の個人的見解であり、税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式見解を示すものではありません。

目 次

はじめに	166
1 地租改正	167
(1) 地租改正の手続	167
(2) 測量と改租図	168
2 地租条例と土地検査	169
(1) 地租条例と地押調査	169
(2) 税務署と測量法の技術向上	170
3 都市の拡大と賃貸価格	171
(1) 経済発展と地租	171
(2) 地図の普及	171
4 地租の地方委譲と賃貸価格	172
おわりに	173

はじめに

税務大学校税務情報センター(租税史料室)では、税に関する貴重な歴史的史料を収集・提供することを目的とし、租税史料室における展示などを通じて一般に公開している。租税史料室では、1階に閲覧スペースを設けるとともに、2階の展示スペースで、江戸時代から現代に至る税制や税務行政の歴史を扱う常設展示のほか、特定のテーマを設定した1年間限定の特別展示を行っている。

平成27年度の特別展示は、明治6(1873)年に始まる地租改正⁽¹⁾から、土地台帳と附属地図が法務府(法務省)に移管される昭和25(1950)年までの間において、税(地租など)をめぐる作成された地図や当時の測量方法などを「土地をめぐる税の歴史～測量・地図とのかかわりあい～」と題し、平成28年9月29日まで行っている。このコラムにおいて、その内容を紹介する。

我が国の土地に対する租税には長い歴史があり、古代から現代に至るまで、各時代で特徴ある租税制度が展開されてきた。課税される土地は、古代は田のみであり、中世を通じ

ては畑や屋敷(宅地)などに広がり、江戸時代には田畑屋敷と山野河海も課税対象となった。ただし、田畑屋敷には年貢が課されたのに対し、山野河海には小物成(雑税)が課されるなど、その方法は統一されていなかった。

近代に入ると、すべての土地を統一的方法で把握して課税することを目指し、地租改正が実施された⁽²⁾。明治6(1873)年に地租改正が始まると、全国で地籍の調査⁽³⁾が進められ、一筆ごとの土地に地価が設定されていった。地籍と地価は、帳簿と地図に登録され、地租に関する事務(地租事務⁽⁴⁾)の基本書類とされた⁽⁵⁾。これらの書類は、税務署が設置された明治29(1896)年から、登記所に移管される昭和25(1950)年までは、重要な仕事として税務署が管理していた。

時代の流れとともに、農村が都市化して田畑が宅地になるなど、土地の用途は変化していく。それに合わせて、税務署は台帳や地図の登録内容を更新していく必要があった。特に近代日本では工業化や都市化が急激に進み、個々の土地利用の状況に大きな変化があったことから、税務当局には様々な対応が求められた。

表1 地租に関する主要な法令等

年代	事項	備考	地租の税率
明治6年	1873 地租改正条例	地租改正事業（明治6年～明治14年）	全地目3%
明治10年	1877		全地目2.5%
明治17年	1884 地租条例	地租の基本法（地租改正条例廃止）	
明治18年	1885 地押調査	明治18年～明治21年	
明治22年	1889 土地台帳規則	地券廃止	
明治29年	1896 税務署の創設		
明治31年	1898 宅地組換法	一部の郡村宅地と市街宅地の組換え	
明治32年	1899		市街宅地5%、その他3.3%
明治37年	1904 地租徴収に関する法律 国税諸帳簿監督規定		市街宅地8%、郡村宅地6%、 その他4.3%
		税務署長の市町村備置の国税諸帳簿監督権限の明確化	
明治38年	1905		市街宅地20%、郡村宅地8%、 その他5.5%
明治43年	1910 宅地地価修正法	宅地は賃貸価格による課税に変更	宅地2.5%。田畑4.7%、 その他5.5%
大正15年	1926 土地賃貸価格調査法	全国の土地の賃貸価格の調査実施	
		10年ごとの賃貸価格改訂を規定	
昭和4年	1929 無届異動地調査	全国の無届異動地の調査・整理 （昭和4年～昭和5年）	
昭和6年	1931 地租法	地租の基本法（地租条例廃止）	全地目3.8%
		地租の課税標準は賃貸価格に一元化	
昭和11年	1936 第1回土地賃貸価格改訂調査		
昭和15年	1940 税制改正	地租を地方分与税とする	全地目2%
昭和22年	1947 地租の地方委譲	地租（国税）を地租（府県税）に移譲	
昭和24年	1949 臨時宅地賃貸価格修正法 国税庁設置		
昭和25年	1950 新地方税法 土地台帳法改正	地租（府県税）を固定資産税（市町村税）に移譲	
		土地台帳などを法務府（登記所）に移管	
昭和30年	1955 相続税に路線価導入	一部の都市部での相続税・贈与税の土地評価額に使用	

※ 地租に関わる主要な法令等を年代順にまとめた表である。併せて主要な税率改正を付した。

1 地租改正

(1) 地租改正の手続

明治政府は、明治6（1873）年7月に地租改正条例を公布して地租改正に着手し、それ

まで藩ごとに異なっていた年貢制度を解消し、統一的な土地税制の確立を目指した。

まず、全国で地籍調査が行われ、それぞれの土地に地価が設定されていった。

地籍調査は、土地所有者の申告から始まった。土地所有者が一筆ごとに土地を測量し、一筆ごとの測量図を町村単位に綴った「野取図」(のとりず)と一筆ごとの測量結果と地籍情報を列記した「丈量帳」(じょうりょうちょう)にまとめられ、府県に提出された⁽⁶⁾。そして、府県の検査と審議を経て、地籍が確定された。

地価の調査も土地所有者の申告から始まった。その内容は、土地所有者が法定の計算例に従って地価を試算し、府県に申告するというものである。府県はその内容を精査して地価を設定したが、それには、旧年貢水準を維持するという政府の思惑も加わっていた。

府県は、土地所有者に地価帳⁽⁷⁾の提出を求め、地価帳から地券台帳⁽⁸⁾を作成し、土地所有者に地券を交付した。地券は土地所有者の権利と納税義務の証書とされた。

(2) 測量と改租図

地租改正では、地図の呼称や様式に関する規定がなく、さまざまな名前の地図⁽⁹⁾が凡例・大きさ・縮尺・方角などが統一されないまま各地で作られた。地租改正時に作成された地図は「改組図」と総称され、他と区別された。

改租図は、その内容から見て、一筆単位の「野取図」、字単位の「字限図」(あざぎりず)、町村単位の「町村図」の三つに大別できる(表2)。改租図は、土地所有者によって2部ずつ作成され、それぞれ府県と町村に備え置かれた。

「野取図」の測量法は、簡便さを優先し、土地を長方形に見立てる十字法や三角形に分割して測量する三斜法が用いられることが多かった⁽¹⁰⁾。なお、測量図の多くは、土地所有者が測量して製図し、字単位や町村単位で簿冊に清書されていた。

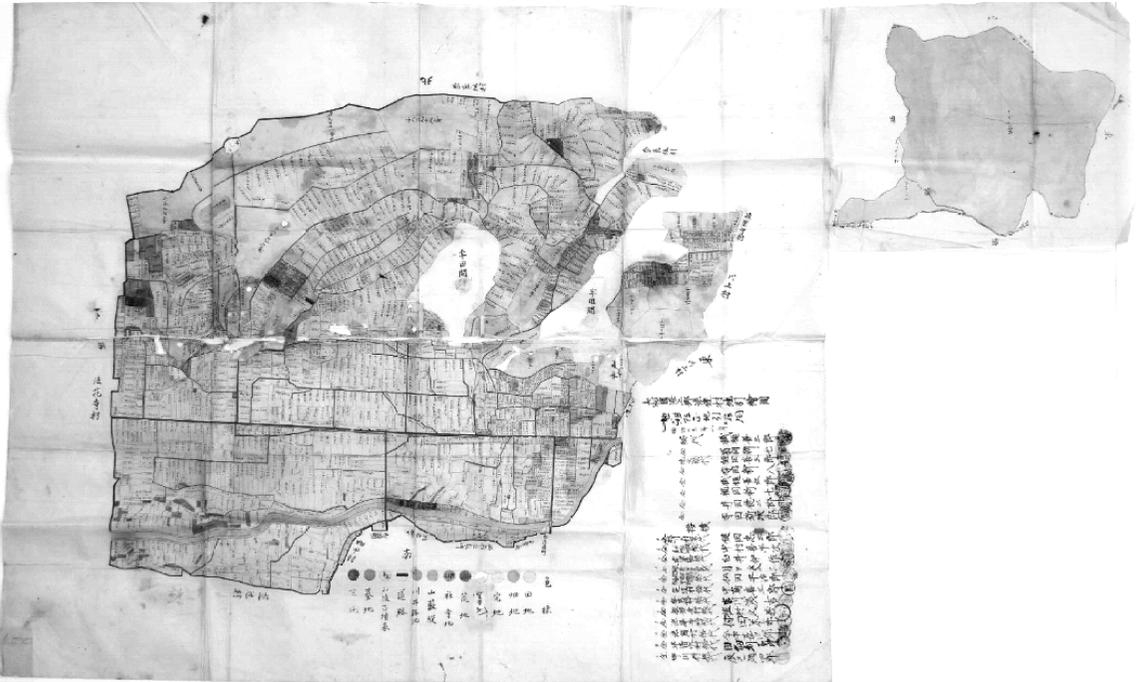
「字限図」は、一筆ごとの測量図の形状を接合して字の形にまとめたもので、「町村図」は字限図の字の形状を接合して町村の形にま

とめたものである。字限図や町村図の作成に当たっては、多くの場合、実際に測量するのは一筆地だけであり、字と町村は一筆地の図面を接合して形を整えただけであった。

表2 改租図の種類

種類	内容	異称の例
野取図	一筆の測量図	一筆限図
字限図	字単位の接合図	
町村図	町村単位の接合図	町村限図

※ 改租図は、地租改正時に作成された地図類の総称である。税務当局の書架にはさまざまな地図類が保管されていたが、地租改正時に作成された地図を他と区別するために改租図と呼んだ。



明治13(1880)年8月「大和国添上郡法蓮村(奈良県奈良市)地租改正地引絵図」

一方、字限図や町村図の作成のために測量する場合は、字や町村の外周の形、水路・道路の幅や屈曲などを測量し、それらの形や配置を地図の枠組みとして、一筆地を図中に当てはめていく手順で行われた。この測量と製図は、一筆地よりもかなりの広範囲であることから、測量しながら縮尺を使って製図化していく分間法が用いられた⁽¹¹⁾。

表3 地租改正の測量法

測量法	説明
十字法	一筆地を長方形に見立て、縦横乗算。
三斜法	一筆地を三角形に分割して測量・求積。
分間法	経緯を基準に基点から各測点方角と距離を測量。平板のようなボードを使う板分間、測量に準じて基点を移動する廻り分間。

※ 分間法には、「板分間」や「廻り分間」などの種類があった。

しかし、山野は地面の起伏が激しく、立木などで見通しも悪かったことから、十字法や三斜法での測量は困難であった。このため、

歩測や目測なども使われたが、その精度は低く、実地とは大きくかけ離れていることが多かった。このほか、外周だけを分間法で測量する場合もあった。

2 地租条例と土地検査

(1) 地租条例と地押調査

地租改正は、明治14(1881)年に終了した。その後、明治17(1884)年3月に、地租改正条例に代わり、新しい基本法令となる地租条例が制定された。これにより、地租改正条例に含まれていた減租規定や5年ごとに地価を見直す規定が撤廃され、地租改正の成果を不安定にする要素が取り除かれた。また、諸帳簿様式の統一などによる法令の整備が進められ、税務署の設置など機構の改革へとつながっていった。

明治時代の前半は地租が租税収入で大きな比重を占めており、地租の安定化は大きな課題であった。そのためには地租の課税・徴収の基本台帳を整備していくことが必要であつ

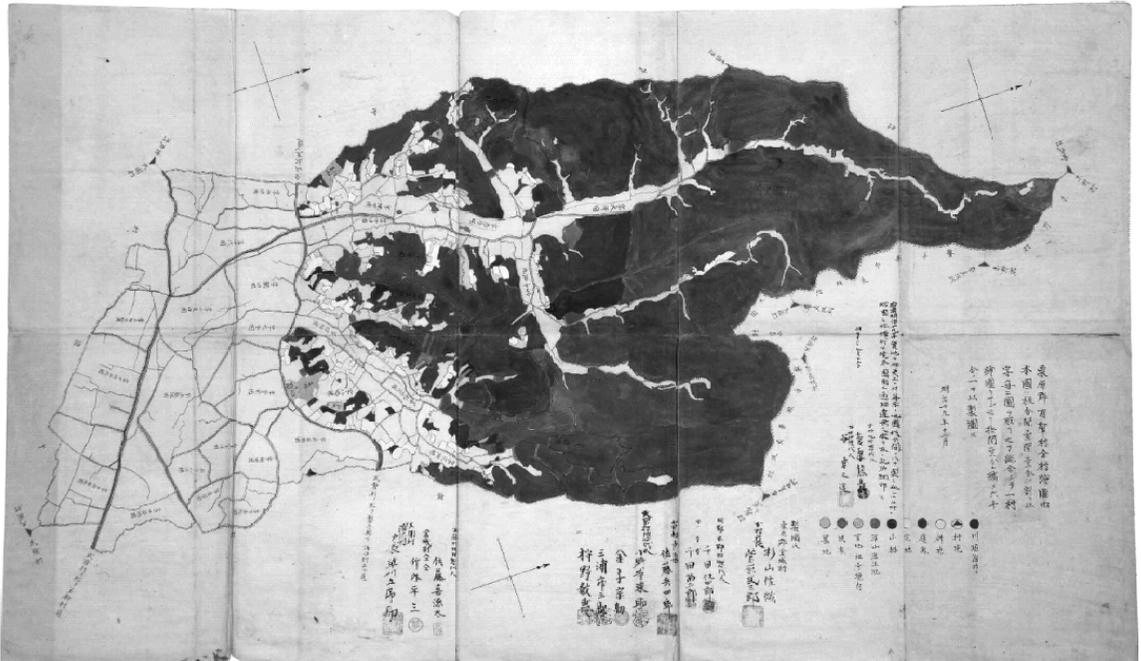
た。

明治 17 年 12 月に「地租ニ関スル諸帳簿様式」、明治 20 (1887) 年 6 月に地図更正準則が出され、地租事務に使われる書類の統一基準が示された。

そして、新たな様式に準拠した書類を新調する前に、明治 18 (1885) 年から明治 21 (1888) 年にかけて、土地の登録に重複や脱落がないか確認する地押調査が実施され

た⁽¹²⁾。地租改正以後の登録内容と実地が照合され、その更正・更新が図られたのである。

地押調査でも多くの地図が作られたが、迅速さと簡便さが求められた地租改正時は十字法や三斜法が重視されたが、地押調査ではそれに併せて、正確さが求められる分間法が多く用いられるようになり、山野の測量の精度も上がった。



明治 19 (1886) 年 12 月「地押壺村絵図」(栗原郡有賀村)

地押調査が終わると、明治 22 (1889) 年に土地台帳規則が出され、地券台帳と地券が廃止され、地押調査の成果を盛り込んだ土地台帳が新たに作られ、基本帳簿になった。

なお、地押調査終了後は、全国規模で地籍調査が行われることはなくなった。

しかし、経済の発展にともない、土地の用途は変遷し、異動地と呼ばれる地目の変更や分合筆が増加していった。例えば、鉄道網が整備されると、各地に新しい駅が作られ、駅前には繁華街が形成された。旧来の田畑には住宅や商店、宿泊施設が建てられ、宅地化さ

れていった⁽¹³⁾。

税務当局は異動地の申請を受けると、実地の測量検査を行う必要があった⁽¹⁴⁾。地押調査以降は、異動地届に伴う土地検査が、土地台帳と附属地図を更正・更新していく役割を担ったのである。

(2) 税務署と測量法の技術向上

明治 29 (1896) 年に税務署が設置され、地租事務は府県から税務署に移管された。

地租事務は、測量や製図などを含むために熟練が必要とされ、税務署員の技術向上が課題とされていた。このため、明治 30 年代以

降、税務署員を対象にした税務講習会が各地で開かれた。

また、異動地の増加にともない、事務を円滑に進めるためには、申請者や市区町村との協調関係が重要になった。そのため、明治30年代の後半からは、税務当局の職員以外の人々⁽¹⁵⁾を対象にした測量講習会が開かれるようになった。講習会は税務署が主催し、測量法ばかりではなく、異動地申請の事務手続も科目に含まれていた。

明治30年代の後半になると、都市の拡大はさらに進み、田畑などの地目が宅地に変換され、官民ともに、異動地に関する事務手続や測量技術の重要性が高まり、それらの普及が図られていったのである。この一般向けの測量講習会を巡る動向は、大正から昭和にかけて、更に進展していくことになる。測量講習会の開催自体が地租事務に含まれ、税務署員の重要な仕事になっていった。

3 都市の拡大と賃賃価格

(1) 経済発展と地租

明治時代の後半になると、経済が発展し、交通網の整備が進み、新しい市街が各地に生まれるようになった。土地の価値は大きく変動し、地価との間に大きな格差を生んだ。

明治30年代には、税率の改定、地価の修正、新旧市街の地目の組換えなどが行われ、対応が図られた。しかし、その後も都市は拡大を続け、地租負担の格差は拡大していった。

明治43(1910)年に宅地の地価を算定する基準が土地賃賃価格に変更された。そして、大正15(1926)年に全国の土地の賃賃価格が調査され、昭和6(1931)年に地租法が制定され、土地賃賃価格が地租の課税標準になった。

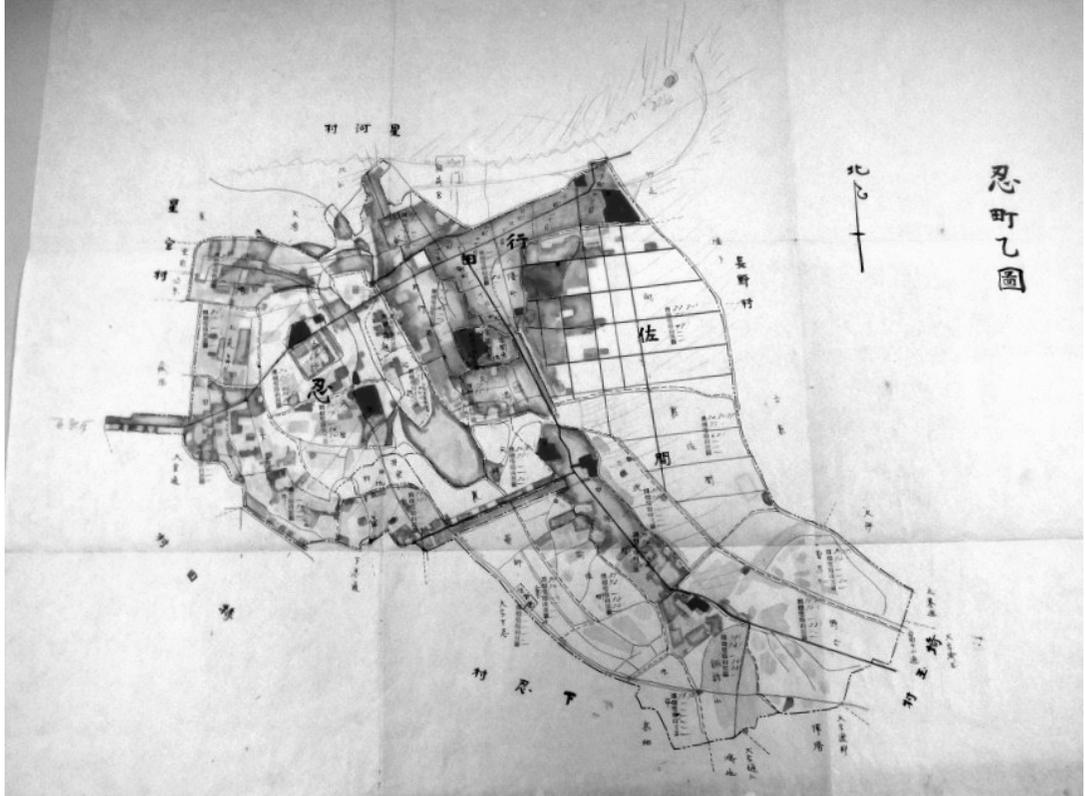
(2) 地図の普及

地租事務では、申請内容と実地を照合し、その適否を判断するために、地籍と地価を登録した台帳とともに、地図が必要であった。

明治前期の地租改正や地押調査では、新たに測量を行い、地図を作る必要があった。

その後、明治30年代になると、実測に基づいた地図が全国で市販されるようになっていた。陸地測量部・内務省・逓信省などの官庁、府県や市区町村、民間業者などが地図を発行していた。さらに、税務署には、土地台帳とともに備え置かれ、異動地の届出を受けて更新されていた土地台帳附属地図があった。地価修正や土地賃賃価格調査などの大規模な事業のために、新たに測量して作図する必要はなくなり、各種の地図を謄写し、調査地図として活用する形になった。

各地の税務監督局では、普段から通常の予算で雇(雇員)を雇用して税務署に配置していたが、地図を謄写する担当者(臨時雇)は、その特別調査などの事業費から雇用されるようになった。



大正 15 (1926) 年又は昭和 11 (1936) 年「忍町 (埼玉県行田市) 土地賃貸価格調査地図」

土地賃貸価格調査の段階になると、地価の付け方に大きな変化があった。従来は、一筆一筆を査定し、地価を付けていったのであるが、新しい方法では、土地を区域として扱い、同じような条件の土地をできるだけまとめ、区域ごとに等級を付け、土地賃貸価格を算定した。当時の大蔵省は「一筆主義から区域主義へ」と称し、区域主義の新しさを強調している⁽¹⁶⁾。区域主義では、一筆ごとの形や位置を示す地図ではなく、同じ等級で区域を区切るための地図が必要になった。

4 地租の地方委譲と賃貸価格

土地と税を巡る状況は、第二次大戦後大きく変貌していった。地租は、昭和 22 (1947) 年に地方に移譲されて府県税になり、シャウプ勧告を受けた昭和 25 (1950) 年の新しい地方税法により、固定資産税 (市町村税) に

移行した。同じ年に土地台帳法も改正され、土地賃貸価格に関する規定が削除され、土地台帳と土地台帳附属地図は、税務署から登記所に移管された。税務署が重要な仕事として担ってきた地租事務は、戦後の税制改革の中で消滅していった。

一方、相続税でも、土地評価額の算定に土地賃貸価格が利用されていた。その状況は、戦後に地租事務が消滅した後も続き、昭和 30 (1955) 年から路線価方式が導入され、二つの方式が併存することになった。

これ以降、都市化の進展に伴い、路線価方式の適用地域が拡大している。土地賃貸価格は、昭和 39 (1964) 年に固定資産税評価額倍率方式に切り替わり、相続税からも姿を消した。

おわりに

このコラムでは、紙幅の関係から測量・製図の問題に比重を置いて述べてきたが、特別展示の会場では、地押調査や土地賃貸価格調査の過程など、多くの史料を駆使して展示を構成している。

このコラムを一つの契機として、税のあゆみに興味を持っていただき、弊室を利用していただければ幸いである。

-
- (1) 租税史料室では、地租に関する史料集を刊行している。税務大学校租税史料館編著『地租関係史料集Ⅰ～地租条例から宅地地価修正まで～』（租税史料叢書第1号、平成18年）、税務大学校税務情報センター租税史料室編『地租関係史料集Ⅱ～田畑地価調査から臨時宅地賃貸価格修正まで～』（租税史料叢書第2巻、平成19年）。
 - (2) 地租改正については、福島正夫『地租改正の研究（増補版）』（有斐閣、昭和45年）などを参照。
 - (3) 地籍調査とは、土地一筆ごとの地番・地目（種類）・所有者を調査し、土地の境界と面積を調査すること。
 - (4) 地租事務には、土地に関する申請の処理、台帳や関連帳簿の整理、申請にともなう土地検査などが含まれる。
 - (5) 地図については、佐藤甚次郎『明治期作成の地籍図』（古今書院、昭和61年）、佐藤甚次郎『公図 読図の基礎』（古今書院、平成13年）などを参照。
 - (6) 野外で行われる測量は、まず手帳に記される。一筆ごとの簡単なスケッチは野取図に清書され、地籍などの文字情報は丈量帳に清書された。
 - (7) 字・地番・地目・反別・等級・収穫・地価・地租および所有者の住所氏名を地番順に列記し、帳末に各地目の反別・地価・地租の合計を付ける。
 - (8) 字・地番・地目・反別・地価・地租および所有者の住所氏名を地番順に列挙する。地券と文面と同じ記載事項。
 - (9) 総称的な呼称として、絵図・絵図面、地租改正地引絵図・地引絵図・地引図のほか、描写方法を含めて見取絵図などがあった。描写範囲を含めた

呼称として、切図のほか、字単位の字限図・字図、一村単位の一局限図・一村図などがあった。これらは呼称の違いであり、同じ字の範囲を描いたものでも、絵図・絵図面・地租改正地引絵図・地引絵図・地引図・見取図・切図・字限図・字図と呼ばれる可能性があったのである。

- (10) 三斜法は、土地の形状を直角三角形に区切って面積を求める手法である。作図した図上で計算するのではなく、現地で直角三角形に縄（間縄）を張って測量し、面積を求めた。
- (11) 曲尺で直角を測る十字法や三斜法に対し、南北の子午線を基準に方角という形で角度を測るので、より正確な位置関係や形状を測量することが可能であった。
- (12) 地押調査の時期における測量と地図については、福島県の事例を考察した鈴木芳行「明治前期福島県作成の更正地図」（『税務大学校論叢』35、平成12年）が参考になる。
- (13) 地上に建物がある土地が宅地であり、住宅地という意味ではない。
- (14) 地租条例第6条に、「開墾畝下年期荒地免租年期明ニテ地価ヲ定ルトキ又ハ地目変換スルトキハ地盤ヲ測量ス」とある。のち明治22（1889）年に改正されて、「地価ヲ定メ又ハ地価ヲ修正スルトキハ地盤ヲ測量ス」となった。
- (15) 具体的には、町村長、町村役場の公吏、土地所有者、そのほかである。
- (16) 大蔵省主税局編著『土地賃貸価格調査事業報告書』（昭和5年）など。