

土地のサムライたち—近代的土地所有制度の 成立と制度を支える人々—

足利工業大学都市環境工学科
教授 築瀬 範彦

はじめに

いささか旧聞に属するが、トム・クルーズ主演の「ラスト・オブ・サムライ」は、結構楽しめた。映画のオールグレン大尉のモデルは、函館戦争で榎本武揚らと共に五稜郭に立てこもり、官軍と戦ったフランス軍事顧問ジュール・ブリュネらしい。しかし、ブリュネは血の気の多いだけの人物ではなかったようだ。後に陸軍参謀総長まで努めているから、榎本武揚や大鳥圭介と云った幕府軍のサムライの意気を感じた熱い心の持ち主だったに違いない。

さて、そこで、洒落て「ランド・オブ・サムライ」、即ち、「土地」に「土」が付く人たちのことを取り上げて見たい。我々が「土地区画整理士」はもちろん、「土地家屋調査士」や「司法書士」など、こうした資格が、いつ、どのような経緯で誕生したかを少々、調べてみた。

年配の方にとっては、取り立てて目新しい内容はないと思いますが、暫くお付き合いをお願いしたい。

まず、駆け足で土地制度の200年を概観する。

1. 江戸の測量隊と明治の地租改正

江戸時代に土地の徴税と登記に当たる役割を担ったのは、「地方（ヂカタと読み、農政全般を指す言葉）」の検地役人だった。検地を生業とするお役人である。

検地の話はさておき、村の境界紛争には中央から測量隊が出張し、現地調査では、代官手代、足軽、絵師、竿取らが随行し、筆・墨・紙・蠟燭・水縄・同枠・検盤・書物入箱を携行したそうである。この「代官手代」は、百姓町人から勘定所の認可を得て雇用され、在勤中は幕府人別帳に登録された¹⁾ ということから、測量・登記の

専門職であろう。竿取は、スタッフ持ちというところか？

しかし、明治政府の一大事業である地租改正事業の基礎となった一筆測量である「地押丈量（じおしじょうりょう）」から、幕藩時代の検地役人は排除され、実際の測量を担ったのは、府県庁の指導を受けた農民層であったことは、よく知られている²⁾。

そもそも地租改正は税制改革であった。江戸時代の町人層は殆ど無税であったから、担税の公平化が一大目的であった。年貢という米の現物納から金納化も重要だし、隠田の摘発等々の目的もあって、地押丈量は行われたのである。こうして作成された地籍簿（土地台帳）と地籍図（附属地図）を基礎に、わが国でも近代的な土地所有制度を確立することができた。

全国（沖縄、北海道を除く）で1億筆以上の地券発行を西南戦争も挟んで、10年に満たない年月で実行したのだから、土地の所有権を法的に認めるといふ明治政府の措置は基本的には国民に支持されたものだったのだろうと思う^{註1)}（年貢緩和の期待がはずれ、各地に一揆が起きたこともまた事実であるが）。

2. 地籍制度と税制の相克

土地の位置、形質、所有関係を明示する「地籍制度」は、財産権の基礎をなしている。そして、その実体は、地籍簿と地籍図^{註2)} からなる。

地籍図と地籍簿が整備される以前には、自己の所有地の売買には、一々四隣の所有者の立会いの下、境界を確認し、自己の所有であることを示す売買証文やら数々の書類を自分で提示する必要があったようだ。江戸時代の土地金融は、

抵当権（書入）は町地のみで、耕作地は質権の売買（質入と質流れ）で実質的に動いたが、五人組の証明が必要だったらしい。

いずれにせよ、こんなやり方では、近代社会は運営できない。不動産取引の安全のためには、土地と建物の物理的状況と権利の変動の履歴を公示することが必要になる。即ち、土地台帳と権利変動の登記の2種が、独立していることが要件である。

しかし、地租改正という税制改革により作られた明治の土地制度は、地籍制度のもう一つの機能である行政機関の基礎資料としての役割が重要だったようである。即ち、登記所である裁判所に保管された登記簿が、権利の変動を担いつつ、土地台帳は、課税台帳として税務署の所管に属するという二元的なものであった^{註3)}。

一方、税政面であるが、歳入の主体であった地租は日本社会の近代化によってその比重を低下させて、地方税化が議論されるようになった。昭和6（1931）年に地租法が公布され、地租は地価ではなく土地台帳に記載された賃貸価格を基準として、一律に課税され、国税ながらその税込額が府県に還付される府県還付税となった。戦後のシャウプ勧告による税制改革までは、このシステムが維持されたが、課税台帳と付属地図は、秘密帳簿であり、閲覧は許されていなかったという。

さて、税制改革により地租と家屋税は廃止され、市町村が固定資産税を課税することになれば、税務署に土地台帳と家屋台帳を備え付ける必要がなくなる訳である。

昭和22（1947）年に地租法が廃止されたが、土地制度の面から、土地台帳と付属地図の法的根拠は維持する必要があった。このために土地台帳法が施行され、昭和25（1950）年の改正により台帳と地図が登記所に移管された。

土地台帳と登記簿の並列による二元的な制度を一元化するには、登記簿の表題部と従来の土地台帳及び家屋台帳を一体化し、両者の機能を持たせなければならない。

具体的には、土地台帳の土地の表示に関する内容が登記簿の表題部となる（表示に関する登記）措置が、昭和35（1960）年の不動産登記法

の改正（土地台帳法廃止）によって、実現したのである（ただし、全国の登記所で作業が終了したのは昭和40年だったという）。

こうして、ようやく「登記簿の一元化」がなされた訳であるが、以上が現在の制度までの概略の経緯である。

一方、登記所に移管されていた付属地図は、昭和52年（1977）年の通達により、「（17条地図に）準じる地図」となって今日に至っている。

2. 土地のサムライ達（その1）

登記所である裁判所で行う明治時代の土地制度において、土地の権利変動を登記する手続きは、かなり複雑なものであった。まず、税務署で土地台帳、家屋台帳に基づいて権利の変動の沿革を調べ、台帳謄本を取得し、その後、登記申告書を添えて登記所へ申告するという流れであった。

そこで、他人の嘱託を受けて登記等に関する手続と法律関係の書類作成を代行する専門職が、まず生まれたようである。大正8（1919）年に「司法代書人」制度として法律に基づく資格とされたというから、それ以前にも無資格の代書人がいたということである。司法代書人は、昭和10（1935）年に「司法書士」に改められ、昭和25年の現行司法書士法の制定後、今日に至っている。

一方、よく知られているように測量は、明治維新以来、国家事業であったため、私企業による測量は、土地の境界確定や登記に関したものに限定されていた。

ところが、登記申請には「地積測量図^{註4)}」が必要である。当時、税務署への届書には三斜求積による測量図の添付が必要とされながら、専門職による作業は義務付けられていなかったようである。こうした業務は、税務署長の嘱託辞令を受けた「土地調査員」と呼ばれる人々に委ねられていた。その実態は、司法書士や建築設計との兼業を主体とする人々であった。

こうした中、長野県下の税務署で昭和12（1937）年に制定された「土地調査員責任証紙貼用規程」の制定を契機として、土地調査員の

業務が、ある程度社会的に認められるようになっていったと言う。具体的には、申告書1件に3銭の責任証紙を貼ることで、専門の調査員による業務と一般市民による申請を区別し、正確な図面作成を促したからである。

そして、昭和21年から始まる農地改革に伴う一連の業務が、土地調査員の役割を社会に認知させ、昭和25年の「土地家屋調査士」法の制定に繋がったとされる³⁾。

さて、測量が国家事業であった最大の理由は軍事である。作戦行動を行う上で、兵要地誌(military geography:軍事的重要な地の地理)が重要なことは、古今東西で変わらない。

例えば、地籍測量図の作成はいち早く、明治4(1872)年から工部省のお雇い外国人マックスウエルの指導により、開始されていた。明治6年には内務省に地理寮測量司が設置され、地籍測量^{註5)}が着手されたが、その後、明治17(1884)年には内務省地理局の業務が参謀本部測量局に統合され、明治23(1890)年には地理局地籍課そのものが廃止されてしまった(内務省系の地籍図は福島県などで明治30年まで作成が続けられたが、全国の作成状況は不明)^{4), 5)}。

特に、地形図の軍事的利用価値が大きい時代には、測量は陸軍の仕事であり、国土地理院の前身の一つは、陸軍参謀本部陸地測量部であったことはよく知られている。

戦争も終わり、軍隊は解体され、測量も民間に移っていった。昭和24年公布の測量法制定により「測量士」の資格が創設されたとはいえ、測量業に関する規定はなく、昭和26年制定の国土調査法による地籍測量も、公共機関の直営方式を前提にしていた⁶⁾。

3. 土地のサムライ達(その2)

昭和20年代の戦災復興事業、それに続く高度経済成長期に土地や建物に対する需要は急拡大したが、それに伴うだけの制度はなく、多くの事故や紛争が生じた。中でも不動産の流通機構の整備はなかなか進まなかった。

不動産売買の代理、仲介を行う不動産業は、古くからあったが、土地取引に関する紛争や事故に対処するため、土地取引を規制することを

目的に、昭和27年に宅地建物取引業法が制定された。

規制内容の中心は、免許制度にあり、一定の要件を充たさない者には免許が与えられないことを定めていた。こうして、不動産仲介業において、資格試験に合格した「宅地建物取引主任」の設置が義務付けられることになった。

経済の高度成長は、地価の急騰と土地取引の急増を招いた。明治32(1899)年の統計の開始以来、年間100万件以上であった売買登記件数は、昭和40(1965)年から平成3(1991)年までは、200万件以上であった(ただし、昭和16から27年までは100万件以下)⁷⁾。

昭和38(1963)年に「不動産の鑑定評価に関する法律」が制定されたが、これは、当時の社会一般に土地取引に対する適切な知識が欠如していたため、近傍の呼び値や付け値によって安易かつ不合理に地価が決定されるという現実があった。これに対処するため、不動産取引の公平性、透明性を確保する目的で不動産の鑑定評価を行う高度な専門的知識を有する「不動産鑑定士」が創設され、不動産鑑定士に対して、独占的な地位が保障されるようになった⁸⁾。

その後も地価高騰の続く中、区画整理による町づくりの重要性が広く社会的に認識され、土地区画整理事業の専門家として、住民との合意形成を仲介する「土地区画整理士」が誕生したのは、昭和57(1982)年の土地区画整理法の改正による。

土地区画整理士制度が創設されて以後、既に四半世紀が過ぎた。この間の地価乱高下の記憶が些か遠いものになり始めているような気がするが、今回、土地に関する専門資格の成立経緯を調べてみたところ、当然のことながら、日本の近代土地制度史の一側面に重なっていた^{註6)}。

おわりに

20世紀の終わりに不動産や債券に過度な与信を与えすぎた結果、日本経済にバブルが発生し、その崩壊後の痛手から立ち直るために長い時間を要したことは今更言うまでもない。しかし、この間、土地は所有するものから利用するものへと国民の意識転換が進んだことも、また

確かである。

この結果、区画整理においても、照応の原則を柔軟に解釈して、大街区において、希望者に短冊状の換地を割り当てるといわれる「申し出換地」の手法が、普及していったように感じている。

また、リスクに敏感になった投資資金を受け入れるために、不動産業界では、不動産証券化や PFI 等の新たな資金調達や開発手法の改善が行われるようになってきている。この流れの中でさらに専門性の高い土地のサムライ達が登場していることだろう。

(やなせのりひこ)

註1) フランスでは、フランス革命によって国王、貴族、教会の所領での封建的な貢納は廃止され、共有地の分割と没収された教会財産を含む国有地の売却がされた。これによって多数の小土地所有者と旧貴族階級に代わる大土地所有者が生まれた。こうした権利は、1804年のナポレオン法典によって法的に確定された⁹⁾。

一方、ナポレオンは、法王ピウス7世とのコンコルダ(宗教協約)を結び、フランスにカソリックを復活させた。その内容は、国家が僧侶に俸給を払うが、革命時代に没収された教会領は返還しないというものだった。この協約によって将来に不安を持っていた小土地所有者を安心させた。宗教政策と一体となった土地政策により民衆意識を落ち着かせた訳であるが、これによって小規模土地所有者は、ナポレオンを圧倒的に支持したという¹⁰⁾。革命フランス軍とナポレオンが強かった背景には、自分の土地を持った農民層がいたのである。

註2) ここでいう地籍簿と地籍図は広義であり、一般的な土地の台帳と地図を指しており、国土調査法に基づく地籍図を意味している訳ではない。古代に行われた「班田収受の法」のための、田の面積や名称、境界事象を記した「田籍」も広義の地籍簿と言えるかもしれない。

註3) 明治32(1899)年に不動産登記法が制定され、登記簿の永久保存は決まったものの、

付属地図の設置は未定のままであった。

註4) 不動産登記法に云う「地積測量図」のことではない。昭和35(1960)年の不動産登記法一部改正(法律第14号、昭和35年4月1日施行)により、現在、法務局に備え付けてある地積測量図が作成されるようになった。即ち、それ以前の分筆であれば、地積測量図はない。

註5) 明治期の地籍測量は、地租改正の地押丈量と時期的に重複している。地籍図は地租改正の地図に比べて、公共用地の地番なども記入されたものであったという。

註6) 明治初年に政府は資本主義発展のために近代的な所有権制度を法律の上で採り入れたけれども、・・・農村における土地所有および土地利用は、「近代的な」法律に書かれているような「法的関係」ではない。・・・先進国ではまず社会が変わり・・・国家法が変わったのですが、わが国ではまず国家制定法が変革され、それがテコになって社会の現実の生活秩序が変化したのだ¹¹⁾・・・」

参考文献)

- 1) 黒田日出男他編、「地図と絵図の政治文化史」、2001年、東京大学出版会、掲載論文より、杉本綾子著、「裁許と近世社会」
- 2) 桑原公德編著、「歴史地理学と地籍図」、1999年、ナカニシヤ出版、掲載論文より、木全敬蔵著、「地租改正地引絵図作成技術とその伝習について」
- 3) 藤原政弥著、「日本を測る人びと」、1991年、武蔵野書房
- 4) 織田武雄著、「地図の歴史—日本編」、2007年、講談社
- 5) 佐藤甚次郎著、「明治期作成の地籍図」、1986年、古今書院
- 6) 建設省国土地理院監修、「測量・地図百年史」、昭和45年、(社)日本測量協会
- 7) 日本の土地百年研究会編著、「日本の土地百年」、2003年、大成出版
- 8) 門脇惇著、「不動産鑑定評価要説」、昭和53年、(株)税務経理協会
- 9) 福島正夫著、「地租改正」、平成7年、吉川弘文堂
- 10) 松岡正剛著、「世界と日本のまちがい」2008年、春秋社

- 11) 川島武宜、「私と法社会学」、日本の法社会学掲載、昭和54年、有斐閣