

地租条例における近代の災害への対応

Responding to the Disaster Established in the Land-tax Regulations in the Modern Period, Japan

赤石 直美

Naomi AKAISHI

1. はじめに

文化遺産を抱える地域においても、過去に様々な自然災害を経験している¹⁾。そのような過去の経験を活かすことにより、また新たな防災の知恵が生まれる²⁾。では、過去の人々はいかなる手段をもって災害を乗り越え、文化遺産を維持してきたのか。その断片としてまず、国や行政の自然災害への対応を知ることは、市民の安全とともに、文化遺産を保全していかなければならない歴史都市の防災を検討するうえで有益であろう。

明治維新以降、国あるいは行政がどのように災害に対応していたのか。人的救済を中心とした災害救済法の進展について、北原糸子によると、災害により一時的窮民となった者に対し、明治13(1880)年に中央政府と地方が一定の割合で負担する備荒儲蓄法が、その後明治32(1899)年には罹災救助基金が制定されたとされる³⁾。

こうした災害による被災者の救済そのものを対象とした法律の他に、自然災害で被災した土地の地租を免除するというものがあった。それは、明治6(1873)年の地租改正以降、明治17(1884)年に制定された地租条例を読み解いていくことで、知ることができる。本稿では、その地租条例の内容に着目し、近代日本において国や行政が災害にどのように対応していたのかを述べる。

2. 地租条例にみる災害への対応

地租条例の内容で災害時の対応に相当するのは、「荒地免租」である。それは、有租地が荒地となった場合、一定の期間に限って地租を免除する際に使われた用語とされる⁴⁾。その際の荒地とは、「第一類地又ハ第二类ノ山崩、川欠、押堀、石砂入、川成、海成、湖水成等ノ如キ天災ニ罹リ地形ヲ変シタルモノ」と、明治17年3月15日制定された地租条例第三条で定義されている⁵⁾。すなわち、荒地とは天災により被害を受けた土地のことであることがわかる。その他、地租条例における荒地免租に関する記述を取り上げると、資料1のようになる。

第二十条によれば、免租の期間は被害を受けた年から10年以内とされ、年期明けに元の地価に戻されたことがわかる。なお、後に免租の最大期間は15年に改正されている。ただし、第二十一条にあるように、年期が明けてもその土地の状況が元の地価に相当する状態に戻っていなければ、10年以内で7割以下の低価年期(後に15年以内7割以下)が定められたとされる。さらに、低価年期が明けたときも、元の地価の価値まで普及していない場合や、復旧のめどが立たず他の地目に変更する場合は地価の修正を行うとある。加えて、第二十三条に、免租年期が明けても未だ荒地の状態であったならば、さらに10年以内の免租年期を定めたようであり(後に15年以内)、

それでも元の地価に相応する状況でなければ、第二十一条・二十二条に依拠するとされていた。免租期間の上限を10年(後に15年)と定めてはいるものの、土地の復旧が遅れた、あるいは復旧できなかった際には地価を変更するなどの、実情に即した対応がなされていたといえる。

第二十条 荒地ハ其被害ノ年ヨリ十年以内免租年期ヲ定メ年季明ニ至リ原地価ニ復ス

(改正 明治22年11月29日 法律第30号) 施行 同年12月1日

荒地ハ其被害ノ年ヨリ十年以内免租年期ヲ定メ年季明ニ至リ原地価ニ復ス

第二十一条 免租年期明ニ至リ其地ノ現況原地価ニ復シ難キモノハ十年以内七割以下ノ低価年期ヲ定メ年期明ニ至リ原地価ニ復ス

(改正 明治22年11月29日 法律第30号) 施行 同年12月1日

免租年期明ニ至リ其地ノ現況原地価ニ復シ難キモノハ十五年以内七割以下ノ低価年期ヲ定メ年期明ニ至リ原地価ニ復ス

第二十二条 低価年期明ニ至リ尚ホ原地価ニ復シ難キモノ及免租年期明ニ至リ原地目ニ復セス他ノ地目ニ変スルモノハ其地ノ現況ニ依リ地価ヲ定ム

(改正 明治22年11月29日 法律第30号) 施行 同年12月1日

低価年期明ニ至リ尚ホ原地価ニ復シ難キモノ及ヒ免租年期明ニ至リ原地目ニ復セス他ノ地目ニ変スルモノハ其地ノ現況ニ依リ地価ヲ定ム

(改正 明治43年3月24日 法律第2号) 施行 明治44年1月1日

低価年期明ニ至リ尚ホ原地価ニ復シ難キモノ及ヒ免租年期明ニ至リ原地目ニ復セス他ノ地目ニ変スルモノハ地価ヲ修正ス

第二十三条 免租年期明ニ至リ尚ホ荒地ノ形状ヲ存スルモノハ更二十年以内免租継年期ヲ定ム其年期明ニ至リ原地価ニ復シ難キモノハ第二十一条第二十二条ニ依リ処分ス

(改正 明治22年11月29日 法律第30号) 施行 同年12月1日

「十年以内」ヲ「十五年以内」ニ改ム

第二十四条 川成海成湖水成ニシテ免租年期明ニ至リ原形ニ復シ難キモノハ更二十年以内免租継年期ヲ許可ス其年期明ニ至リ尚ホ原地目ニ復セス他ノ地目ニ変セサルモノハ川、海、湖ニ帰スルモノトシ其地券ヲ還納セシム

(改正 明治22年11月29日 法律第30号) 施行 同年12月1日

川成、海成、湖水成ニシテ免租年期明ニ至リ原形ニ復シ難キモノハ更二十年以内免租継年期ヲ許可ス其年期明ニ至リ尚ホ原地目ニ復セス他ノ地目ニ変セサルモノハ川、海、湖ニ帰スルモノトス

資料1 地租条例における「荒地免租」に関する部分

(友次英樹『増補版 土地台帳の沿革と読み方』pp.266～267より)

3. 地租便覧からみた荒地免租の運用方法

ここでは、地租条例の内容についてより詳細を知るため、地租条例の解釈運用のために明治19(1886)年に大蔵省主税局によって編さんされた『地租便覧』の記述に注目したい⁶⁾。

まず、地租条例における荒地の定義は、「「山崩」トハ風雨震災等ノ節一類地、二類地へ山崩レ落ちタルモノ「川欠」トハ川端ノ地、川ニ欠ケ込ミタルモノ「押堀」トハ出水ノ為ミ土地ノ掘レテ凹処ヲ生シタルモノ「石砂入」トハ石砂ノ流レ込ミタルモノ「川成」「海成」「湖水成」トハ洪水又ハ風潮ノ為メ川トナリ海トナリ湖トナリタルモノヲ謂フ」であり⁷⁾、より具体的な記述となっていた。

さて、有租地が自然災害によって荒地となった場合、土地所有者が免租年期を出願し、それに基づき実地検査され、損害の程度や復旧の難易度などから年期が認定され、荒地免租の取り扱いとされた⁸⁾。その免租の期間を定める方法の一部を抜粋すると、「実地検査ニ臨ミタルトキハ先ツ其地形ヲ携帯ノ絵図面ニ照ラシ人民申出ノ箇所ニ相違ナキヤ否ヤヲ調査シ面シテ土地損害ノ深淺ニヨリ年期ノ當否ヲ検ス可シ此場合ニ於テ人民ノ申立総テ其當ヲ失シタルト認ル時ハ再調ヲ論示ス可シ若シ當否相混淆スル時ハ其否ナルモノヲ訂正セシムヘシ」とされていた。当然のことではあるが、届出の内容に基づき検査員によって原地調査が行われ、免租の期間が定められていたのである¹⁰⁾。地租便覧によれば、荒地の免租期間は資料2のように設定されていた⁹⁾。

第一	川欠、川成、海成、湖水成等ノ如キ復旧ニ至難ナル土地ニ対シテ付スルモノ ヲ長年期トス(十年以下七年以上)
第二	池成押堀等ノ如キ土地ニ対シテ付スルモノヲ中年期トス(六年以下四年以上)
第三	山崩石砂入作土流失等ノ如キ土地ニ対シテ付スルモノヲ短年期トス(三年以下一年以上)
第四	前一二三項ニ於テ年期査案ノ要領ヲ示スト雖トモ尚精密ニ被害ノ深淺ヲ考量シテ彼此不権衡ナク 実地適當ノ年期ヲ付スヘキモノトス

資料2 荒地の免租年期 (『地租便覧』農林省農地課 pp.73~74 より)

資料2から、被災状況に応じて長・中・短期の免租期間が定められていたことがわかる。

ところで、自然災害で被害を受ければ、いかなる土地でも免租の対象となったのかというと、そうではなかった。『地租便覧』には、「沿海ノ耕宅地等怒濤逆浪ノ為メ科億ヲ流失スルカ又ハ汐入トナリテ作物悉ク腐敗ト雖地形ヲ變セサルモノハ荒地トシテ免租スルノ限ニ非ラス」と記されている。具体的には資料3のように定められ、免租の対象となるか否かは、自然災害によって地形が変えられたことが条件となっていた。

一	宅地ニシテ家屋ヲ流失シ又ハ破壊シタルモ地形ヲ變セサルモノ
一	浸水数十日ニシテ作物ハ悉皆腐敗シ工作等モ難仕付地ト雖トモ地形ヲ變セサルモノ
一	検査以前既ニ起返作物ヲ仕付荒地ノ形状ヲ知ル能ハサルモノ
一	洪水ノ為メ田方養水路ヲ破壊シ作物ノ枯死シタルカ為メ畑作ヲ為シタルモノ

資料3 荒地免租の対象とならない場合 (『地租便覧』農林省農地課 p.72 より)

すなわち、洪水によって家屋が破壊され流された、あるいは浸水のため作物が腐敗してしまっても、土地が原型をとどめていれば、免租の対象とはならなかったと考えられる。

4. おわりに

本研究は、地租条例における荒地免租に関する記述を紹介し、近代日本における国・行政の災害への対応について述べた。自然災害で土地が著しく被害を受けた場合、地租が免除されるという規定が存在していた。これは、土地の所有者にしてみれば、ある程度の救済措置となったと考えられる。ただし、被災した土地が全て免租の対象となったわけではなかった。家屋や作物等に大きな被害を受けただけでは免租されなかったため、生活に大きな支障を来した場合もあるであろう。したがって、今後は、荒地免租のような国や行政による救済措置に加え、聞き取り調査や文書の記録などにより、高度経済成長以前の災害復旧の実態についても明らかにしなければならないであろう¹¹⁾。

文化遺産を含む地域における過去の自然災害への対応を解明するために、国や行政がどの程度関係していたのかを分析していくことは不可欠である。ただし、社寺地は官有地とされていたものの、社寺所有の境内地は有租地となっていたとされる¹²⁾。したがって、境内地も含めた社寺地の災害復旧過程を検討するためには、国や行政の対応に加え、本稿で紹介した地租条例の実施状況を、課税台帳として機能していた土地台帳から読み解き、社寺地と社寺の所有する周辺地域における免租期間なども調べていく必要がある¹³⁾。すなわち、歴史都市の災害史は、文化遺産そのものに加え、周辺住民の災害への対応の両面を解明することにある。今後の課題としたい。

注釈

- 1) 例えば、多くの文化遺産が存在する京都市は水害常襲地であった。片平 博文・吉越 昭久 他 12 名「京都における歴史時代の災害とその季節性」、京都歴史災害研究 6、pp.1～6、2006。
- 2) 北原糸子編『日本災害史』、吉川弘文館、pp.1～8、2006。
- 3) 前掲 2) pp.270～304。
- 4) 友次英樹『増補版 土地台帳の沿革と読み方』、日本加除出版、pp.120～124、2007。
- 5) 前掲 4) pp.120～124、2007。また、第一類地は、田畑、宅地、塩田、鉱泉地であり、第二類地は池、沼、山林、原野、雑種地とされる。
- 6) 大蔵省主税局編『地租便覧』(復刻版)、農林省農地局、農地課、pp.68～78、1950。
- 7) 前掲 6) p.70。
- 8) 前掲 4) p.121。
- 10) 前掲 6) pp.70～72。
- 9) 前掲 6) pp.73～74。
- 11) 筆者は、これまで近代における水田の詐害復旧について調査したことがある。赤石直美「近代における水田の災害復旧」、(学術フロンティア推進事業「文化遺産と芸術作品を自然災害から防御するための学理の構築」2007 年度末報告書、2007、所収)、pp.145～149。
- 12) 前掲 4) pp.70～73。
- 13) 赤石直美「地籍図・土地台帳を用いた水害被災地の復原—京都市左京区大原上野を例に—」歴史都市防災論文集 Vol.1、pp.51～54、2007。