

従来日本の土地と人民は、皇室の私有するもの(屯倉・子代の民)と、豪族の私有するもの(田荘・部曲の民)により成り立っていた。しかし646年の大化改新で【①】の宣言がなされ、国家の直接支配とする方針が打ち出された。この【①】は701年の大宝律令で確立した。だが律令税制の負担は重く、税負担から逃れようとしたので、荒廃田が増加してきた。そのため土地政策が必要となり、様々な法令が出された。長屋王政権時代の722年には【②】、723年には【③】が出された。橘諸兄政権時の743年には【④】が出された。この法令によって貴族・寺社が班田農民の雑徭を利用して開墾・耕作し、【⑤】が発生した。

8世紀後半になると重い税負担から逃れるため、貧困層は本籍地から他所に流浪しそこで所在を明確にして調・庸を納める【⑥】や行く先不明となり調や庸も納めない【⑦】を行うようになり、富裕層は浮浪人や私度僧、貴族の従者となったりした。こうして8世紀末には調や庸の品質の悪化や滞納が起こったり、兵士の弱体化が進んだりして、国家財政や軍制に大きな影響を与えるようになっていった。

9世紀になると次第に班田収授が行われなくなっていく。国家財政の維持が困難になると、政府は直営田を経営し財源の確保に努めた。823年に大宰府に設置された【⑧】と、879年に畿内に設置された【⑨】がその例である。また中央の各官庁や天皇、皇族は私営田を営んだ。

10世紀初め、律令体制のいきづまりを立て直すことが求められた。902年には違法な土地所有を禁じた【⑩】が出され、史料で確認される最後の班田が行われた。しかしながら戸籍・計帳の制度は崩壊してしまっていた。902年の阿波国の戸籍を見てみると、男が59人で女が376人である。このことから戸籍を偽って申告する【⑪】を行い税負担から逃れようとしていたことは明らかである。地方の混乱の様子は三善清行の【⑫】からもみることが出来る。

このような状況の中、地方支配体制の大転換が行われる。それすなわち人身支配から土地支配への転換である。従来は戸籍に記載された成人男性を中心に課税を行っていた。これに対し、国司の権限を強化して徴税権を与え、田堵と呼ばれる有力農民に土地を請け負わせて税を徴収するようになったのである。課税対象となる田地は名と呼ばれたので、田地を請け負う有力農民は【⑬】と呼ばれるようになった。このため、土地を基礎に、国司の最上級者である【⑭】が有力農民から徴税する体制を【⑮】と呼んでいる。受領は農民から貪欲に収奪するようになった。尾張国郡司百姓等下では【⑯】の悪政が訴えられている。

10世紀後半から有力農民や土着した国司の子孫たちは臨時雑役を免除され一定の領域を開発するようになり、11世紀には【⑰】と呼ばれるようになる。彼らは開発した所領にかかる税負担から逃れるため、中央の権力者に所領を寄進するようになった。こうして【⑱】が発生した。