

平安初期の政治基調について

—弘仁期を中心として—

西別府 元 日

はじめに

戦後における平安初期政治史研究は、『社会構成史大系』に発表された石母田正氏の研究と古代学協会編『桓武期の諸問題』の刊行を契機に長足の進歩を遂げた。特に後者は律令体制の再建期といわれる桓武朝研究の集大成の上に、その再検討を提起し、以後権力機構を構成する貴族層の分析、地方支配の支柱たる国司監察制度の分析、郡司制の分析等の面で、研究の進化をもたらした。

しかしながら桓武朝以降の研究は、石母田氏の提起をうける形で進められたが、総体として研究者の関心は薄く著しい立ち遅れを示している。平安初期政治史の研究史とその視角については、すでに別稿で述べたので、ここでは本稿の対象である弘仁・天長期が先学の研究の中で如何に位置づけられてきたかを整理し、本稿での論点を明らかにしておきたい。

石母田氏が、平安初期を天皇家の豪族化による相対的政治的安定

平安初期の政治基調について（西別府）

期と規定されたのをうけ、門脇氏は小農民の国家への依存に対応した貴族層の新官人—良吏体制の構築と小農民把握による政治体制の安定を説きつつ、弘仁十年以降富豪層対策が変化してくることを理由に、政治基調の転換を論じられた。ついで佐藤氏は、新官人—良吏体制の構築を天長元年の諸官符から説明され、さらに森田氏が、土地開発政策の検討から、弘仁末・天長初年に大土地経営に権力の基盤をおきつつ、支配の対象が、個人自身から土地へ転換すると論じられた。

弘仁・天長期は以上のように、①富豪層対策の面、②土地政策の面、③良吏体制という太政官と国司との関係の面から、時代の転換点と考えられてきたのであるが、本稿ではこの時期を、承和後半期の国政基調の転換を準備し、可能ならしめた時代であると考ええる立場から、主として先学の提起された問題の再検討を通じてこの時期の政治基調を明らかにし、諸先学の御批判御叱正を仰ぎたいと考える。

註① 「古代末期の政治過程および政治形態」

② 平安初期政治に関する文献は、『論集日本歴史2 律令国家』

解説に紹介されているので参照されたい。

③ 門脇禎二氏「律令体制の変貌」〔講談社 日本歴史3〕所収）、同

「天長期の政治的位置」（奈良女子大学文学会研究年報Ⅵ）、
佐藤宗諱氏「九・十世紀の国家と農民問題」（日本史研究71）、

同「平安初期の官人と律令政治の変質」（史林47—5）。森田梯
氏「平安初期政治の一考察」（日本史研究135）など。

④ 「九世紀中葉における国政基調の転換について」（日本史研
究169）

第一節 土地政策について

(1) 墾田法の変遷について

律令国家が国家的土地所有に基づく権力機構である以上、その国家的土地所有の法的表現である公地制は、権力維持のためには、崩壊させることのできないものであった。したがって律令政府は公地制の維持と、公地の拡大策としての墾田開発を不可欠の政策としている。そこで本節ではこの二つの政策を中心に律令政府の政治基調を考察したい。最初は森田氏の所論を踏まえつつ、開発政策の展開から検討していく。

奈良時代における墾田法の集大成である天平十五年の墾田永年私

財法は、周知のごとく統日本紀（以下略）、弘仁格、田令荒廃条集解古記にみえるが、内容上若干の異同がみられる。丸山忠綱・吉田孝一氏の見解にそって復元すると次のごとくであろう。

詔曰。如聞。墾田依養老七年格。限滿之後。依例收授。由是。

農夫怠倦。開地復荒。自今以後。任為私財無論三世一身。咸悉永年莫取。其親王一品及一位五百町。二品及二位四百町。三品四品及三位三百町。四位二百町。五位百町。六位已下八位已上五十町。初位已下至于庶人十町。但郡司者。大領少領三十町。

主政主帳十町。若有先給地過多茲限。便即還公。奸作隱欺科罪如法。国司在任之日。墾田一依前格。但人為開田占地者。先就

国申請。然後開之。不得因茲占諸百姓有妨之地。若授地之後至于三年。本主不開者。聽他人開墾。

永年私財法が異同のあるまま今日に伝えられたことは、統紀、弘仁格各々の編纂時の政治的背景の変化を暗示しているようであり、その点については、のちに改めて検討したい。

永年私財法の意義については、近年多くの注目すべき研究が行われているが、ここでは本稿の関心から次の三点に注目しておきたい。

まず第一に、荒地でも空闲地でも治田化された土地は、永年私有を許すとしていことである。これは田令荒廃条後半部の空闲地開発に関する規定をより具体化した、農民に有る限的な治田用益権を承認した三世一身の法（（統紀養老七年））を更に徹底したものであり、これ以後

弥永貞三氏が指摘された空闲地と荒地の混同がはじまることであ

る。

第二に、これ以前の墾田法が、荒地なり、空闲地なりを開墾した結果生じる治田のみを問題としてきたのに対し、永年私財法は治田予定地としての墾田をも問題として、その占定面積を制限し、更に三年不耕ならばその占定地を収公すると、占定権そのものを制限していることである。

第三には、本稿の課題からすれば、これが最も重要と思われるが、大宝令(四合五)で、有していた開発に因する権限を和銅四年十二月丙午格(七)で縮小されていた国司に、再度開発認可権を与えられたことである。

以上の点から、永年私財法は一方で三世一身法を一步進めて治田に対する用益を永久に認め、慶雲年間以降の貴族の山野占有(三統記)に対しては治田予定分として制限した形でその占定を認め、他方その弊害を解消するため占定地の中の農民の「用益」を維持させることを目的として国司がチェックを行うという、極めて現実的制度であったといえよう。

墾田開発はその後天平神護元年三月丙申(起)、寺院と百姓の開墾以外禁止された。しかし宝龜三年十月十四日官符(三統格)で解除され、弘仁格に引きつがれることとなったが、弘仁格段階の永年私財法を考える前に、弘仁格と統紀の異同の原因を考えておきたい。まず統紀が「A」「B」「C」の構成をとり、国司の権限についてのべていないことを、統紀の編纂事情から考察してみたい。

永年私財法を含む聖武天皇紀は、淳仁朝に編纂されたものが「語多

平安初期の政治基調について(西別府)

米鹽。事亦疎漏。」として宝龜年間に再編纂されることとなったが、この時は「因循舊案。意无刊正」といわれるごとく、ほとんど修正が加えられず、延暦年間菅野真道らによって徹底した修正が加えられて現存の形になった(後紀延暦十六年二月己巳条)といわれるが、この統紀前半部が再編纂された延暦期に、後述するごとく国司の権限縮小の方針がとられていたことを考えると、永年私財法の「D」の部分もこの時に削除されたものと考えられる。

統紀の「A」「B」「C」という構成に対し、弘仁格の永年私財法は「A」「C」「D」という構成をとっている。この「B」部分がいつ否定されたかは慎重な検討を要する問題であるが、今は宮城榮昌氏の説に従って宝龜年間以後にも有効であったと考えておく。とすれば「B」部分では、弘仁格編纂時に既に無効の部分と判断され、削除されたといえるのではなからうか。かつて森田悌氏はこれを大土地所有の容認と解され、氏の平安初期政治史論の論拠の一つとされたが、いまだ検討の余地があると考えるので、以下その原因を、国司権限の拡大によって貴族層の広大な山野占有を抑制するという永年私財法的目的にそって考察し、この時期の土地政策を明らかにしていきたい。

山野占有問題については、すでに多くの先学が論じられており、今更再論の要はないが、注目されることは、山野占有禁止令が延暦大同期にあいついでだされ、しかも山野の収公という形で従来の「公私共利」という抽象的概念から一步進んで、大土地占有禁止の意欲を強く示していることである。こうした段階では、永年私財法における国司のチェック機能は実効性を持たなかつたのであり、そ

れ故この時期に編纂された統紀の永年私財法では、先述の〔D〕部分を欠く構成をとったと考えられる。

しかし政府の山野占有禁止令は弘仁以降暫くだされなくなる。これは貴族の山野占有が影をひそめたことを示すものではなく、政府が他の方法によって占有をチェックする体制をとり始めたことの表れであろう。そこで注目されるのが、弘仁二年二月三日官符^{（三十一格）}の藤原園人の奏上である。いささか長くなるが、次にその奏上を掲げておく。

謹検案内。天平十五年五月廿七日勅。人為開田占地者。先就国司申請。然後開之。不得回茲占請百姓有妨之地。若受地之後至于三年本主不開墾者。聽他人開墾者。頃年占請之輩。偏限四至之内。不論町段。是以檢四至則涉乎官舍人宅。勘町段則不滿四至之内。求之政道理不合然。望請。自今以後。占請之地一定町段不依四至。庶令禁斷跨越。無妨百姓者。

園人の奏上において、永年私財法の〔D〕部分が引用され、三年不耕の原則が強調されていることは、政府が延暦期の山野占有禁止政策を放棄し、国司による占有地認可を全面におしだして大土地所有を抑制しようとする永年私財法の再確認を図ったものといえよう。そして四至点定方式では広大な面積を一举に占請することも可能であるが、面積による占請では国司のチェックが行われるかぎり、大土地の占請は不可能となり、官位による占請面積制限は事実上無意味となつていったと考えられるのである。

しかしこの弘仁二年制では、政府に一抹の不安が残った。それは

国司が開発占請地の認可権を再々度握ることにより、自らの土地占有を拡大する可能性があつたことである。そこで政府は、はやくも翌三年五月三日官符^{（三十五格）}において国司の土地集積を禁止している。

かくして弘仁以後墾田については、国司の発する公験の有無と三年不耕の原則が再度問題となつてくる。田令荒廃条集解跡記が「還公。謂郡司百姓并土人任国司而請公験開墾者。永為私財耳」としていることや、弘仁二年正月甲子条^{（七）}で陸奥国での百姓墾田の収公を禁止していることは、公験の存在が重要視されてきたことと表れであり、また天長七年長門国における勅旨島設置の時に、公験灼然の地は除外されている^{（類史卷一五九天長）}こと、時代はやや降るが、寛平八年王臣家が百姓墾田を三年不耕の原則をたてに国司に申請し、これを掠奪した^{（三代格卷十六寛平）}ことも、開発認可権が国司に与えられていたことの証となるであろう。

永年私財法の〔B〕部分は以上の情勢下での弘仁格の編纂に際し、もはや法的効力のない規定として削除され、かわりに統紀では削除されていた〔D〕部分が残されたのである。位階による占定地の制限の破棄は、私的大土地所有進展の要因となつたが、政府の意図は大土地所有の承認にあつたのではなく、むしろ国司のチェック機能に期待し、それによって私的大土地所有を制限し、墾田予定地を開作し、治田化した者にのみ所有を認めることにあつた。一つの政策の目的と、その歴史的役割とは厳密に区別する必要があると考える。

以上のごとく、治田に関してのみ所有権を認めたことからすれば

ば、永年私財法が平安末の法書『法曹至要抄』(法曹至要抄)において「現
地以開人可為領主事」の法源とされたのは当然のことであつたとい
えよう。ところが『法曹至要抄』は、永年私財法とともに弘仁十年
十一月五日格をあげているので、本項の最後はこの格について検討
を加えておきたい。

太政官符

応に閑廢地賜願人事

右左京職解備。京中閑地不少。須勸課令盡地利者。大納言正三
位藤原朝臣冬嗣宣。奉勅。依請者。而不事耕營。徒過日月。稍
成疲澤。望請。空闲之地。自今以後。賜與申輩為常地者。正三
位行中納言良峯朝臣安世宣。奉勅。惣計空闲地。先申其數重課
其主。悉令耕種。一年不耕者収以賜贖人。若授地之人二年不開
者。改賜他人。遂以開熟之人永為彼地主。

弘仁十年十一月五日(三代格)

この官符に一見して矛盾のあることは、つとに謙田元一氏が証明
されたところであり、実際の弘仁十年十一月五日官符は、天長四年
九月廿六日官符(三代格)に「兩職解備。巡檢京中閑地不少。或貧家
疎漏徒餘空地。或高門占買曾不作營。彼此閑廢多失地利。須並加勸
課令盡地利者。大納言正三位兼行左近衛大将陸奥出羽按察使藤原朝
臣冬嗣宣。奉勅。依請。」と引用されている。ここにあげた弘仁格に
のせる弘仁十年十一月五日官符の内容は、鎌田氏によると、京中閑
廢地の開墾を奨励するために、まず旧来の本主に開墾を促すという
弘仁十年官符をうけて、本主が奨励に応じない場合は改めて申請す

平安初期の政治基調について(西別府)

る者に賜い、それでも二年までに開墾できない時は、更に他の人に
与え、開熟の人をもって地主とするという天長四年官符を省略した
ものであつた。

何故天長四年官符を、弘仁十年官符に投影させたのか理由は判然
としないが、平安末の明法家が改ざんされた弘仁十年十一月五日官
符の、開熟の人を地主となすという意味にひきつけて、この弘仁十
年官符を永年私財法と併置したものと考えられる。

以上検討したことから、弘仁以後の土地政策において旧来の墾田
占定關係を否定し、未開の間は百姓の「用益」を妨げず、しかも三年
不耕の原則によって開熟治田化した人を地主となすという政策がと
られていたことが知られる。このような積極的な姿勢は承和九年三
月丙午条(紀後)に、「宜准弘仁九年四月廿五日。不問王臣田。所有
水之處。任命百姓耕作。降種遷種之後各歸其主」とみえるごとく、
旧来の土地所有關係ではみられなかったような政策となつて表れて
くる。

右のように弘仁期の政府が、国司を中軸に開墾政策の実現を図つ
ている点は注目すべきであらうが、この政策が全く国司に委任され
ていたわけではない。弘仁十一年十二月廿六日官符(三代格)で民部
省解に依じて、田籍を除棄し田図を留置することとし、諸國に田圖
の上進を命じたことは、この時期の政府の積極的な一面とともに、
後述することき弘仁末年の国司統制策の一環と考えることができよ
う。

耕地の位置とその用益者を確認する方法は、田令(田分)に「給

詔。具録町段及四至」と規定されていたが、この田籍には弘仁十一年官符にも「偏注戸頭姓名口分町段」とあるごとく口分田しか記載されず、墾田については別に墾田籍が存在した。これに対し田園は、山域葛野郡班田^①等にもみることく、各坪毎に口分田・墾田・兼田等が総括的に記載されるから、政府は従来の田籍にかえて、耕地所有状況を的確に把握しうる田園によって、土地政策の推進を図ろうとしたのである。

(2) 公地制の維持政策について

前項において墾田法の変遷を検討することの中から、弘仁初期の政府が国司の権限を拡大しながら墾田の開発を促進しようとしていたことが明らかとなった。こうした弘仁期の政府の姿勢は、従来墾田法の対象から除外してきた荒廃田についても、その再開発を奨励する政策となって表われる。以下この問題についてふれておきたい。

田令荒廃条は前項で検討したごとく、条文の後半部は漸次改正されてきたが、前半部は全く改変されずにきた。それは荒廃田が、私田・公田を問わず一度熟田として班田制の中に組み込まれたものであり、荒廃しても、未墾地とは峻別されるべき公地であったからであらう。しかし政府は天長元年八月廿日常荒田を耕作した者に一身間の耕食を認める官符^{（三代格）}をだすにいたっている^②。

八世紀には荒廃田と不堪佃田は大略同義の語であったと考えられるが、荒廃田の未墾地化が進行するに及んで、政府は班田の時に班給

して耕作可能な荒廃地と、それ以外の荒廃地を区別する必要にせまられ、ここに班給の対象とされる荒廃田を不堪佃田と称し、対象外の田は班田園から別簿に移すこととなった^③。その分離の時期は不明であるが、延暦十年頃には行われていたと考えられる。しかし別簿に移された土地もあくまで国家的土地所有の対象であり、それらのいくらかは賜田として親王等に与えられること^{（後村延暦十五年九月癸卯条）}もあつたが、多くは農民の再開発や、公力を使つての国司による再開発が期待されたのである。

しかし国司の中には常荒田を口分田や位田として班給する者も現われ^{（統元延暦十五年五月戊子条、類）}て弊害が生じ、また農民も未墾地化した常荒田の再開発には消極的であつたので、政府はついに天長元年、常荒田については田令荒廃条の規定を適用せず、再開発した者に一身間の用益を認めたのである。ここに荒廃田は班田制の中にあつて田令荒廃条の適用をうける不堪佃田と、その外にあつて荒廃条を適用されない常荒田に区別されるようになったのである。

天長元年格はその後貞観十二年十二月廿五日官符^{（三代格）}で、「耕嘗未經幾年身早死去」した者の子孫に対して六年間の耕作延長を認め、租は天長元年格に准じて再開発の六年後から徴収することに定められている。

再開発した常荒田に対し一身間の用益を認めたことは、菊地氏が指摘されたごとく、「口分田以下の熟田が荒廃の段階をへてその（国家的―筆者）把握を脱して私有田と化し、班田制の崩壊をきたす結果」をもたらししたが、政府の意図があくまで公地制の維持にあ

ったことは、この時期の政治基調を考える上で確認しておかなければならないことである。

常荒田の一身間用益を認めたことは、確かに荒唐条の改変であり、公地制の一步後退であった。しかし再開発田の収公期限を延長しても、原理的には公地制は崩壊しないのである。むしろこの政策は、貞観十二年官符に「公田益開」とみえるごとく、公地制振興を意図したものであったといっても過言でなく、こうした公地制の維持政策は、川成等によって析出した土地の私有化を禁止した延暦廿三年四月廿七日格^(後)とも一脈相通するものであった。

常荒田の再開発問題にみられるように、政府の基調が、あくまでも公地制を維持しようとするものであったことは、この時期政府が班田の六年一班と諸国共班に努力していることからうかがわれる。

それは政府が弘仁五年七月廿四日勅^(後)において「夫六年一班。令条立制。理須依其年限。諸国共班。而大同以来。疾疫間発。諸国班田。零疊者多。稽于通法。理不可然。宜待後班之國滿於年限。一令校班。」と六年一班、諸国共班方式を指示していることから明らかである。諸国共班方式が以後どのように変遷したかは不明であるが、六年一班についてはその勵行に努力が払われたようである。

延暦十九年の班田が、前回からの遅延によって籍年と同年になるという異常事態により、延暦廿年一紀一班制がだされた。しかしこの延暦廿年制は造籍と班田の時期を調節するための方策であって、六年一班が否定されたわけではなく、大同三年には従来通り六年一班

平安初期の政治基調について(西別府)

が復活した(三代格^{延暦十五年}承和元年)が、この時は弘仁三年まで班田が遅延する国もあり、弘仁五年勅の発布をみることもあったのである。

六年一班・諸国共班が再確認された後、弘仁十一年には班田の報告を田籍から田図に変更し、弘仁十二年には「累年不稔。百姓彫弊」を理由に畿内でも国司に校班田を委任するという方式(五天長六年^{貞和二年}官符^{承和十五年})を取ろうとしたが、承和元年二月三日官符^{三代格}に「去弘仁元年班田。天長五年又授。不據前後之格既隔十九箇年。」とあるごとく実施されなかった。そこで政府は天長三年に校田使を任命(天長三年十月)して、班田実施に踏み切り、ついに天長五年班田を実現したのである。かくのごとく班田自体が困難になりつつある情況下でも、試行錯誤しつつ班田制を維持しようとする姿勢の中に、公地制を維持しようとする当時の政府の政治基調をうかがいしることができよう。

以上本節では、墾田法、常荒田の再開発、班田制の展開等について検討を加え、その結果この時期の政府が、社会情況の変化の中で、国司を中心にして地方政治の行き詰まりを打開せんとし、律令法に改変を加えつつも律令制の原理を維持しようとする政治基調をもつていたことを明らかにしえたと考えよう。

註① 公地制という概念について最近吉村武彦氏(「八世紀『律令國家』の史學雜考」)が新しい概念を提起されているが、ここでは従来の概念で考えている。

② 田令から墾田永年私財法への変遷については紙数の関係によ

り稿を改めて論じたい。

- ③ 「墾田永世私財法について」（法政史学13）
- ④ 「墾田永世私財法の變質」（『日本社会経済史研究』特編）所収）
- ⑤ 菊地康明氏『日本古代土地所有の研究』（第四）、吉田孝氏「公地公民について」（『続日本古代史論集』所収）など参照。
- ⑥ 「律令制的土地所有」（『講義 日本歴史3』所収）
- ⑦ 川上多助氏（『日本古代史』（第八））や滝川政次郎氏（『皇代時代』（第一））は、宝龜三年格によるとされている。
- ⑧ 「宝龜三年の墾田永代私有令について」（歴史教育7—5）
- ⑨ 吉田・丸山両氏もこの時と考えられている。
- ⑩ 弥永・吉村両氏前掲論文、丸山幸彦氏「九世紀における大土地所有の展開」（史林50—4）、戸田芳実氏『日本領主制成立史の研究』（第八）
- ⑪ 延暦三年十二月庚辰条（（起）、同十年六月甲寅条（（起）、同十七年十二月八日官符（（三代格）、同十八年十一月甲寅条（（起）、同十九年四月丁丑条（（起）、大同元年六月癸巳条（（起）、同年閏六月己巳条（（起）、同年八月廿五日官符（（三代格））。
- ⑫ 延暦十七年官符が「墾田地者。未開之間。所有草木亦令共採」としていることは、山野占有禁止令と墾田永年私財法の目的が共通するものであることを示している。
- ⑬ 「弘仁格式の撰進と施行について」（『古代国家の形成と展開』所収）
- ⑭ 東大寺開田図などにみられるような占定された荒野などは、農民の「用益」は実質的に否定されていたと考えられる。
- ⑮ 延暦七年四月戊子条（（起））に一度みえる。
- ⑯ 宮本教氏「山城国葛野郡班田図について」（『続日本紀研究』6—3）参照。
- ⑰ 常荒田については坂本賞三氏『日本王朝国家体制論』（第二編）参照。
- ⑱ この規定は延喜式卷廿二民部上にまでひきつがれている。
- ⑲ 延暦十年五月戊子条（（起））に「諸国司等校收常荒不用之田。以班百姓口分」とある。
- ⑳ 再開発した常荒田は、再開発者が死亡した後は収公されて公田となるから、田令荒廢条の借田期間の規定が適用された。
- ㉑ この時期の班田制については虎尾俊哉氏「班田收授法の研究」、林陸郎氏「平安時代の校班田」（『国学院雑誌』59—3・4）参照。
- ㉒ 仁寿三年五月廿五日官符（（三代格））では、校田についてののみ、各国の判断によって行うことが許されている。
- ㉓ 承和元年二月三日官符（（三代格））に「校班多煩一紀一行」とあるのみで、延暦廿年制が制度的改変であったか、一時的便法であったか判断の材料に乏しいが、ここでは本文のごとく考えておく。
- ㉔ この校班田使派遣が、天長期の国司統制策の一環であったことに注目しておきたい。

第二節 富豪の輩対策について

七世紀以降の階級分化と、その矛盾に対応して成立した律令国家は、すでにその成立段階において、班田農民間の貧富の差という律令本来の原理とは異なる要素をはらんでいた。したがって律令政府にとつて、旧来の共同体首長の系譜を引く郡司層や、階層分化の結果折出する有力家父長層の把握が重要な課題の一つであった。そこで本節では、弘仁・天長期の富豪の輩対策を検討してみたい。

(1) 郡司補任権をめぐる

国司を媒介とする律令国家の地方支配の中で、郡司制こそが農民支配の重要な基幹であった。そこで本項では郡司制の変遷を検討して、律令政府の地方支配の基調を考えてみたい。

郡司制については多くの先学の研究があるが、今その諸説を整理すると二つの方向にわけられよう。一つは任用方式の変遷を、譜第氏族の分立・抗争の反映であり、かつまた詮擬権をめぐる太政官・式部省と国司との関係の変化の反映でもあるとする立場であり、他の一つは、八世紀における新興家父長層の進出を重視し、彼らと譜第郡司層の対立抗争から任用方式の変遷を検討する立場である。両説ともに一がい否定しえない側面を有しており、八世紀の社会構成を踏まえた上で慎重に検討すべきものであると考えるので、ここでは右の整理のみにとめておきたい。

平安初期の政治基調について (西別府)

しかしながら政府の任用方式は、かつて磯貝氏も指摘されたごとく、現実の在地の情況とは別の次元でだされている可能性も否定しえないようである。本稿ではこのような視点から、任用方式の変遷を郡司補任権をめぐる太政官と国司との確執ととらえ、その中から政府が富豪の輩をどのように把握しようとしていたかを考えてみたい。

郡司の補任手続は令では今一つ明確にしえないが、延喜式では国司が適任者を詮擬して歴名を作成し、これを朝集使に附して申上し、正身は、正月内に式部省に参集し、以後三月廿日までに才能を対試し、功過を計会して式部輔が奏案を作成、四月卅日までに奏聞をおえ、六月卅日までに補任を完了する(卷十九式部下)としていた。養老令(通教令)でも郡司を奏任官としており、郡司補任は国司が推挙する候補者を式部省が詮擬して太政官に申し、奏聞して補任する方針であったようである。郡司任命に就いての国司権限は極めて限定されたものであった。

しかし国司の推挙が一人に限定されれば、国司の役割は大きなものとなる。実際大宝令成立前には諸国郡司の詮擬は国司の推挙に依存して(統紀文書二年)おり、文武四年にも上総国司の申請した安房郡大少領に父子兄弟の連任をそのまま受け入れている(三月文武四年)。大宝令下でも主政・主帳の場合は国司の推挙がそのまま補任を意味していた(統紀文書五年)ようである。この時期の政府は、郡司補任権の大部分を国司に与え、彼らを通じて在地の富豪の輩を掌握しようとしていたと考えられる。

ところが中央政府の郡司補任を国司に依存する傾向は、和銅年間以後急速に弱められてくる。まず和銅五年には主政・主帳の場合でも、式部省でその正身を見、試験を加えた後に補任する（（統紀和銅五年四月丁巳条））とし、翌六年には蓄銭乏しき者は郡領に任ぜず（（統紀和銅六年三月壬午条））と、中央政府の施策に適用者に限定し、ついで国司の郡領に対する恣意的解任を禁止（（統紀和銅六年五月己未条））ている。このような国司権限縮小の方向は、前節で述べた空閑地の開発認可権を奪ったことと相通じるものがあり、この時期に虚偽の損田申請を禁止した（（三代格卷十五第貳））り、諸帳式を發布（（統紀和銅三年五月丙午条））していることなどをあわせ考えるべきであらう。

聖武朝に入ると太政官の権限は更に強大なものとなってくる。まず靈龜五年に転擬郡司も式部省に参省させる（（三代格卷七第卅六年））こととし、ついで天平七年従来の国司による単擬制を改め、複数の人間を擬する副擬制への転換がはかられる。この問題について統紀同年五月丙子条は次のごとく伝えている。

制。畿内七道諸国。宜除国擬外。別簡難波朝廷以還。譜第重大四五人副之。如有雖无譜第。而身才絶倫。并勞動聞衆者。別状亦副。並附朝集使申送。其身限十二月一日。集式部省。

これによって政府は国司の推挙権そのものを大幅に縮小し、直接郡司に任命しうるような富豪の輩を掌握し、地方政治の刷新を図ったのである。以後天平十一年には主政・主帳の定員を減じ（（統紀天平十一年五月甲申））て不善の郡司を追放し、ついで不善の郡領は終身任用の適用をうけない（（三代格卷七天平十一年七月十五日第卅一））ことを言明したのである。

更に政府は天平十四年に、「凡擬郡司少領已上者。国司史生已上共知簡定。必取当郡推服。比郡知聞者」と、推挙の責任を史生にまで拡大して（（統紀天平十四年五月庚午条））、在地掌握をより確実なものとし、太政官・式部省による郡司補任権の掌握―富豪の輩掌握体制は整備され、そして天平廿一年、譜第主義の完成とされる勅が發布されることになる。

しかし天平廿一年勅が国司に対して發布されたものでなかったことは、この勅の意義を考える上で重要なことである。もはや国司は、「先檢譜第優劣。身才能不。舅甥之列。長幼之序」を事務的に処理する存在でしかなかった。そして問題は、式部省で選任する際の「濫訴無次。各述所欲。不顧礼儀。孝悌之道既衰。風俗之化漸薄」という、混乱と頹廢の状況にあったのである。そこで政府は、前例を改め「簡定立郡以來譜第。重大之家。嫡々相繼。莫用傍親。終塞争訟之源。永息窺爵之望」という形でその混乱の収束を図ろうとした（（統紀天平廿一年五月丙戌条））のである。すなわちこの嫡々相承主義は太政官・式部省内部での確認にすぎず、その意味では米田氏がこの勅を、諸兄と抬頭著しい仲麻呂との関係から論じられたことは、一面での正鵠をえたものといえよう。

かくして譜第主義という任用方式の採用によって政府は、国司の推挙権を制限し、逆に地方政治の要たる郡司補任に自己の意志貫徹する体制を構築したのである。したがって磯貝氏も指摘されたこととく天平以後政府自身が譜第主義を強調していないのは当然のことであらう。そしてまたこの時期譜第主義が貫徹していたと考えれ

ば、説明不能であった他田神護の郡司補任の申請(後紀卷六下)や、宝龜三年における坂上田村麻呂の上願に基づく檢前忌寸一族の郡司補任(後紀卷六下)なども、政府が郡司補任権を掌握していた段階では、当然予想されることであつた。

一方郡司補任に關する権限を制限された国司は、神火問題などにみられるような郡司職をめぐる抗争に対応し、独自に郡司を「補任」する体制をつくりあげていった。たとえば近江国では郡別に權任郡司の署判がみえる(平安通文十)など、八世紀末における変則的な郡司任用がうかがえる。こうした事態を抑制するため政府は、延暦十七年二月十五日「応禁斷副擬郡司吏」という官符(卷七)を出しているが、この中で「自今以後。簡堪時務者。擬用闕處」と国司の「補任」を才用の方向で再編しようとしているのが注目される。そしてこの翌月、才用主義の復活といわれる延暦十七年制がだされるのである。後紀卷六の闕失のため全貌は知りがたいが、類聚国史(卷十九延暦十七)は次のごとく伝えている。

詔曰。昔難波朝廷。始置諸郡。仍擇有勞。補於郡領。子孫相襲。永任其官云々。宜其譜第之選。永從停廢。取芸業者簡堪理郡領者為之云々。

延暦十七年制が磯貝氏や米田氏のいわれるごとく神火問題等のみられる在地の混乱を前に、譜第主義を廢し、當田などにより経済力をもってきた在地有力者を登用して律令制再建を図った政策であることは否定すべくもないが、ここでは延暦十七年制を式部省簡試の途を開いたものとする大石氏の指摘を發展させた今泉氏の説に注目

したい。

今泉氏は延暦十七年制を「任屬郡司。今停譜第。妙簡才能。而宿衛之人。番上之輩。久經駭。頗効才能。宜不經本國。令式部省簡試焉」という延暦十八年勅(後紀延暦十八)と関連させ、この時期の才任用とは国司詮擬を否定し、中央に出仕し、律令官人としての素養を身につけたトネリを式部省が任用し、彼らを在地支配の場におし出すことよつて地方政治の刷新を図つたものであるとされた。

氏の指摘は従来の諸説を深化し、太政官・式部省の役割を正當に評価したものととして、非常に興味深いが、氏の説明では天平年間郡司補任権を握つた太政官が、何故この時期再度式部省簡試を確認しなければならなかつたのか、また國擬を否定してトネリのみで郡領補任を行うことが可能であつたのかなど疑問も多い。私はこの延暦十七年制は、律令政府が先述した国司による富豪の輩の組織化に対抗して、従来の譜第主義から才用主義に任用の原理を轉換し、郡司補任権の再確認を図りつつ、国司の「補任」を無実化する側面を有していたと考へる。したがつてこの段階でも国司の推挙は行われていたが、それが承認されることは極めて少なかつたといえよう。

延暦十七年制は律令制再建策の一環であつたが、その再建とは具體的には政府が在地の情況を直接把握することよつて実現しようとするものであつた。しかしこの太政官・式部省の才用主義にたつ郡司補任は、在地から全く遊離した所で行われざるをえず、その人選は譜第主義以上に多くの危険を伴うものであつた。そのためしは「為政則物情不從。聽訟則決斷無伏。於公難濟」という(後紀)

(二月己) 在地の混乱をうみだしていった。

しかも延暦十七年制が、式部省簡試によって国司による推挙者が退けられるという前例をつくりだした(三代格七弘仁三)ことは、国司が八世紀末以来築き上げつつあった富豪の輩の組織化と、それを楨杆にした地方政治の体制を否定し、国司の權威を無実化させることとなり、在地の混乱を一層深刻化させたのである。かくして政府は、地方政治の混乱を再び譜第主義の回復によって(後弘仁三年)鎮えようとしたのであるが、もはや国司の權威を回復しないかぎり、現状の打開は困難となりつつあった。

そして弘仁三年、政府は延暦以来の補任方式による弊害を解消するため、「詮擬郡司一依国定」と、郡司補任における国司の権限を拡大し、一方で式部簡試が不可能になった代りに、「若選非其人政績无驗。則署帳之官咸解見任」と、厳しい責任を附したのである。

弘仁三年の国定制への移行は、従来委任官として太政官一式部省体系の中にあつた郡司補任権の国司への一部譲渡を意味し、更に同十三年郡司候補者に対する初擬三年間の雑務歴試権を与えられた(三代格七弘仁三)国司は、ここに国衙支配体制の基礎たる擬郡司制を形成展開していく法的根拠を獲得し、譜第・才用主義を止揚していくこととなるのである。

弘仁年間における郡司任用方式の変化は、政府が富豪の輩を直接に把握することを放棄し、国司を通して富豪の輩を把握せんとする政治基調への転換を意味していた。ここに国司に地方政治の一端を委任しようとする意図があつたことがうかがえよう。以後国司は越

中礪波郡にみるごとく、擬郡司の任期を短縮するなど実質的権限を強化しつつ、正員郡司と擬郡司の併存、擬郡司の複数化などによって新旧両階層の要求を充足させ、部内支配を強化していくのである。ここに富豪の輩を地方行政機構の中に組織しようとする政治の一つの完成の姿があつたといえよう。

平安初期の地方行政々策で注目されるもう一つの点は、在地に居住している留省の徒、散位・位子等を積極的に組織しようとしていることである。こうした例としては、弘仁二年河内国で散位・位子・留省の徒で本司に直いせず郷里にある者を、三年間だけ河内国で逃に補して考を与えようとした(後弘仁二年)り、同じく河内国で逃散した郡吏にかえて諸司主典の者を登用した(三代格七弘仁十)ことなどがあげられる。彼らの多くは官符に「或進仕之日。競預出身勸籍之後。還為遁去」と表現される(三代格四和和三年)人々で、鑄符を受けて勸籍人となり課役を免れることを目的とした人々であつた。

このように理由なく所司に出仕しない者に対しては、従来解任したり、無位の者は白丁として課役を負わし、有位者は外散位とする(三代格十六日官符)ことになっていたのであり、河内国のように身分をそのままにして国司が國中雜任や郡司として駆使することは、これ以前には全くみられなかつた政策である。

このような政策は元慶官田の設置の際に、「湏擇諸司官人及近衛兵衛二官舍人。并雜任等為郷里所推讓者。毎郷配置。號日監監。令加催督。」とされた(三代実録元慶五)ように、九世紀後半に引きつがれ、「竊檢貞觀以来諸国例。以如此輩可差使進官留国雜役之状。無国不

言」とある(三代格廿二延暦二)ごとく、各国の国例として採用されていったのである。ここにも前述した富豪の輩を地方行政機構の中に位置づけようとする姿勢が見られることに注目したい。

以上検討してきたごとく、九世紀初期には富豪の輩を積極的に地方行政機構の中に組織しようとする政策がとられる一方、八世紀以来の彼らの富を利用する政策も強化されていった。そこで次項においてはその問題を中心に考えてみたい。

(2) 私出挙と富豪穀借貸政策について

律令政府が富豪の輩の財に注目し、これを利用するようになった例は八世紀初頭の「(統紀和銅六年三月五年条)宜国郡司等。募豪富家。置米路例。任其売買」の財への依存は、官位の授与を対象とするなど、彼らの自彊性を尊重する面が強く、彼らも自らの判断によってこれに対応した。したがって政府は富豪の輩を一般公民とは区別すべき存在と認識していたが、富豪の財を財政上不可欠の要素としては考えていなかったといえよう。ところが延暦以後になると、彼らの富によって国衙の財源を補填しようとする意図が明瞭になってくる。以下その問題を私出挙禁止令との関連から考えてみたい。

大宝令で認められていたと思われる私出挙は、和銅四年に「(出挙私稲者。自今以後。不得過半倍)と利率を下げられ、ついで養老四年三割(統紀養老四年三月己巳条)とされ、さらに競合関係にあった公出挙制が整備されるにすぎない、天平九年禁止される(統紀天平九年九月癸巳条)に至った。

しかし私出挙銭は禁止されなかったため、これに名をかりた私稲出挙が行われる(三代格廿四天平勅三年九月四日宣符)など、社会の底流として存続していった。

延暦期に入ると、連年の飢饉や相つぐ征夷造都事業に苦吟する農民の疲弊をまえに、政府は公出挙稲の利息を軽減して、農民の窮乏と階層分化を抑えようとした(類史卷八三延暦十)が、それに失敗すると、天平九年以来原則として禁止してきた私出挙を承認することとなる。

すなわち延暦十八年二月政府は私出挙を復活し、その勅の中で特に「(後紀延暦十八年二月己丑条)点に「(後紀延暦十八年六月)暫任民情」として私出挙の存続を承認しているが注目される。私出挙はその後四ヶ月にして再び禁止された(後紀延暦十八年六月)が、私出挙を民情と考える意識が政府にあった以上、もはや野放しの状態にあったといえよう。そのことは次の延暦廿二年勅(類史八四延暦廿二年六月癸巳条)からもうかがわれる。

延暦廿二年勅において政府は、貧農が富豪の輩の私稲をかりて大利に苦しむことが均済の道に反すると非難しているのみで、私出挙自体は糾弾していない。のみならず政府自身が、使者を派遣して私出挙の肩がわりと、保障を行うに至っている。このように富豪の輩の穀稲を国家が借りて貧民に貸与するという政策は、この勅が初見であるが、以後迂余曲折を経て承和七年に制度的な完成をみるのである。そこで次にその経過を追いつつ、この政策の意味を考察しておきたい。

富豪穀借貸の政策は先述の延暦廿二年勅が初見であるが、そこで

は未だ臨時的性格が濃厚であった。その後大同年間にも行われてはるが、政府の目的からみれば結果ははかばかしくなかった（後紀大同元年（五月己未））ようである。しかし弘仁期後半の異常な不作・飢饉の中で、のちの故実先例となる弘仁十年の富豪殺の実録・借貸が再度行われることとなる。門脇勝二氏はこの制度を「畿内富豪層に積極的に一定の政治的任務をあたえよう」としたものであるとされているが妥当な評価であらう。

弘仁十年の際は、延暦廿二年勅のごとく、周到な返済方式も提示されず「秋取之時。依教俾報。然則富者無失財之憂。貧者有全命之歎」と（類聚卷八四弘仁十年三月戊辰）理念的に均済の論理が主張されているのみであり、延暦期よりも一層富豪殺への依存の度合が強かったものと考えられる。

しかしこの弘仁十年の時は、翌々年の大和国司解に「仍收富人物。貸給貧人。因茲百姓安堵。不致離散。眷言其事。力田之功也」とある（三代格卷十七弘仁十三年五月廿七日宣旨）ごとく、政府・国司にとって一応の成果を収めたと思われる。その原因を明確にすることはできないが、前述した富豪の輩の行政機構への組織化や、延暦廿二年勅の規定の存在などと共に、富豪の輩自身が大同元年の際に「因茲私託民開。更事乞貸。報償之時。息利兼倍。遂使富強之輩。胥梁有餘」といわれた（後紀大同元年（五月己未））ように、借貸政策を自己の農業経営拡大に、貪欲に利用しうる余力のあったことなどが考えられよう。

ところが政府・国司にとつての成功は、かならずしも富豪の輩に利益のあったことを意味しない。天長十年五月壬子条（後紀）はその事

態を「如聞。先來所行。吏非其人。只事借用。無意返給。所以貧富俱弊。」と伝えている。したがって以後富豪の輩の不満は漸次増大したと思われるが、このような事態は、国司による富豪殺の強奪としてのみ捉えるべきではなく、先述の擬郡司や國中雜任として地方行政機構の中に組織されている富豪の輩等による収奪、すなわち在地の富豪の輩相互間の対立の表現と考えるべきであらう。

本稻の回収不能によって、行政機構に組織されていない富豪の輩の不満は烈しくなったであらうが、これに対し政府は、私物をもって飢民を救った百姓に出身と叙位を許し（三代格卷十七弘仁十三年三月廿六日宣旨）たり、使者を派遣して穀稻の返給を命ずる（後紀天長十年五月壬子条）など、懐柔策を講じている。

富豪殺借貸政策は、承和年間に入ると対象が在地に蓄積されている王臣家の穀稻にも及んでいく。これは私稻の回収が容易でなくなった富豪の輩の不満を回避するものであると共に、他方では国司の国内行政権の拡大を示すものであろう。それにつれて形態も実録借貸から実録班給にかわり、国衙財政の中で占める役割が、より重要になってきたことがわかる。また富豪の余穀を実録・借貸してこれを農民へ班給し、その回収を行うための、中央からの遣使も停止され、国司にその実務一切が移譲された（三代格卷十四承和七年七月十四日宣旨）ことも注意しておく必要がある。

かくして国司は承和七人格に「時臨東作不得延怠」とあること、勸農を名目とした一国内の富の実検と、富豪の財を国衙財政の中に編入し、一体化していく法的な根拠を獲得したのである。そし

て弘仁十年(三伏格卷七弘仁十
年五月十日詔)以後、私出拳禁止令がだされなかつたのは、このような国司による富豪殺の国衙財政へのとり込みの活発化の反映であり、また富豪の輩も国衙財政の中に自己の穀稲を混入させることによって、経営の拡大を図つたためであろう。

以上本節では、富豪の輩に対し、政府がどのような対策をとってきたかを、地方行政機構への組織化の面と、財政的の面から検討を加えてきたのであるが、その結果九世紀においては、政府がその存在に注目し、その財力に依存しようとしてきたこと、そして延暦期の政府が彼らを直接的に把握しようとしたのに対し、弘仁以降は国司を媒介に彼らを把握しようとする傾向が強まっていたことを明らかにしえたと考える。

註① 以後、有力家父長層も含めた在地の有力者という程度の意味で用いている。

② 郡司制の研究史については、米田雄介氏の適切な整理がある(『郡司の研究』序章)ので参照されたい。

③ 大石良材氏「譜第郡司の性質」(『西田先生
頌壽記念論叢』)日本古代史論叢」所収)、磯貝正義氏「桓武朝の譜第郡司政策について」(山梨大学
学芸学部研究報告15)、今泉隆雄氏「八世紀郡領の任用と出自」(史学雑誌81—12)など。

④ 上田正昭氏「日本古代国家論究」(六)、米田雄介氏「郡司の研究」など。

⑤ このような視点からの一貫した考察はないようである。

平安初期の政治基調について(西別府)

⑥ 直木孝次郎氏「奈良時代の諸問題」(三)

⑦ 三代格卷七弘仁三年八月五日官符。この国定制の影響は多大であったようで、たとえば大宰府管内の郡司詮擬権は大宰府にあった(『続大宰府』
三年四月)が、この格によって「書生等競就本国」という状態となり、公文作成が滞り、政務の混乱をきたすほどであった(三代格卷七天長二
年八月十四日官符)。

⑧ 磯貝正義氏「郡司制度の一研究」(山梨大学学芸学部研究報
告9)参照。

⑨ たとえば天平神護二年の近江近郡の穀稲輸送をめぐる一件はそのよい例であろう(『続天平神護二
年六月内申条』)。

⑩ 私出拳については吉田晶氏「八・九世紀における私出拳について」(『律令国家の基礎構造』所収)を参照。

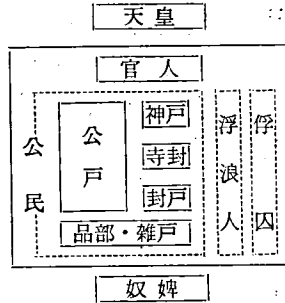
⑪ ただしこれを、「弘仁五年畿内国郡司に百姓を阻害することを禁じた上で貢献を容認した事実」と比べて時代の転換の指標とされたことには賛成できない。比較されるべきは先述の延暦廿二年制である。

⑫ したがって本稻の回収不能から、政府と富豪の輩にズレが生じ、政府は富豪と競合していくようになったとは考えられない。

第三節 公民制の変質について

弘仁・天長期の人民支配について、かつて門脇・佐藤両氏は、

公民一般を対象とした政治から、『公民』としての小農を中心的に把握する政治へ移行するとして、公民制の動搖を指摘され、天長期の律令政治の変質を問題にされた。律令制的な身分秩序であり、かつ人民支配の体系としての公民制が、九世紀に動搖をきたしていたであろうことは、想像するに難くない。そこで本節ではこの公民制がどのように変質し、律令政府はいかにして人民支配を実現しようとしていたのかを考えてみたい。



先学の研究^①によると、律令制下の人民は、姓を有し編戸の民であるか否かによって、良民と奴婢に区別され、更に良民は、律令国家

内部における地位・特権・負担・義務等の標識である位階の有無によって官人と公民に区別される。そして公民はその課役負担の対象として公戸、品部・雑戸、寺神封戸に区別される。今その関係を図示すれば上のようになる。このうち浮浪人と囚囚はいづれ公民に編入されるべき存在であった。

こうした律令制的身分秩序は、まず良民と奴婢の区別から崩壊しはじめた。令では良賤間の通婚を禁じていた（戸令^②）にもかかわらず、延暦八年良賤の通婚によって生まれた子の所属を良とせざるをえなかった（五月己未案^③）のは、この身分枠の無実化を意味するものである。一方公民内部においても、天平宝字三年公戸に品部・

雑戸を編入する（^④）という形で身分制の修正が行われており、すでに八世紀から律令制的身分秩序の崩壊が進行し、九世紀に入ると前述の図式的構造さえ維持しえなくなってくる。本節ではこの変質を神戸浮浪人の問題から検討しておきたい。

(1) 浮浪人対策について

律令制下の公民は、戸籍・計帳への登録により本貫へ緊縛され、その移動は極端に制限されていた^⑤。したがって浮浪逃亡^⑥はこの原則に違反し、公民制そのものの崩壊をも招来しかねないもので、本来ありうべからざるものであった。しかし現実の人民の浮逃は否定しえず、戸令にも後述することく若干の規定があった。むしろ政府はこうした規定を設定することによって、公民制の維持を図っていたといえよう。そこでまず公民制の維持機能の性格をもつ浮逃対策の変遷を検討することによって、課題の一端にせまりたいと考える。

かつて村井氏は浮逃対策の変化を、①奈良時代初期まで―強制送還した時期、②奈良時代―送還・土断任意とした時期、③平安時代―事実上不干渉となった時期。と区分されたが、この内①については長山氏が明確に論じられたごとく、奈良時代以降の浮逃対策とは異質な面があり、本稿の対象ではないが、奈良・平安時代については、今少し検討を要するであろう。

奈良時代の浮逃に関する最初の法令は戸令の二つの規定である。逃走条では浮逃は五保または同戸によって追訪し、三周六年までに帰還しない時は除帳として口分田を還公、租調は代輸すると規定さ

れ、絶貫条では除帳の後は当処にて戸籍に附し、本貫に帰還を願う者にはそれを認めるとされていた。この二条をめぐって本貫主義が貫徹されていたか、当処編附の傾向が強かったか、意見の分かれるところであるが、いづれにしろ公民制の維持という点では共通していた。

ところが浮逃はすでに八世紀初頭から熾烈に展開し、特に和銅年間には造営事業の開始もあって重大な社会問題(統紀和銅二年十月丙申)と(条、同四年九月丙子条)となり、政府はこの現実への対応を余儀なくされる。その第一が和銅八年五月一日の勅(紀)である。

この勅について国史大系本は「經三月以上者。即土断^①輪調庸。随当国法。」と載しているので、従来これを土断法、すなわち当処編附への転換と考えられてきたが、弘仁二年の藤原園人の奏上(三代格卷十一年八月十一)によるかぎり、鎌田氏が論証されたことく、浮逃者に対しての懲罰的色彩を濃厚にもった本貫地送還策と解するのが妥当であろう。そして和銅八年以降、畿内計帳では三周六年法による除帳が行われていないという長山氏の指摘を考える時、和銅八年勅は、本貫・当処の二ヶ所から調庸を取奪するという形で浮逃者に懲罰を加え、本貫への帰還を促し、新たな浮逃の発生を防ごうとしたものといえよう。

和銅八年勅について養老四年には「有悔過還本貫者。經六年以上給復一年」と(三代格卷十七養老四)本貫帰還を奨励している。これは翌年の造籍にそなえ三周六年法で除帳されるべき人々に復一年を与えて、本貫への帰還を奨励したもので、絶貫条の修正とも考えられる。

平安初期の政治基調について (西別府)

る。しかしこの法も翌年(三代格卷十七弘仁三年)、本貫のある者で帰還を願う者は送送し、帰還を願わない者は、和銅八年勅を適用して懲罰的処遇を行い。無貫の者は絶貫条により当処に編附すると改定されている。かくして令制の原理は再度貫徹されたのである。

ところが天平八年(三代格卷十三天平)には、右の無貫の者も当処に編附しない、すなわち絶貫条を適用しないという形に改変され、再び浮浪人は懲罰の対象として扱われることとなる。これにより浮浪人は名簿に録され、調庸を輸し当処にて駆使される、公民とは別枠の存在となったのであるが、彼らも過を悔いて帰還を欲すれば懲罰的状况から解放されるのであり、したがってこの段階で、浮浪人をも一つの身分にとらえることは、不可能であろう。

しかし懲罰によって本貫主義を貫徹しようとした政府は、八世紀後半になると、「詐冒貫属。尋勘籍帳既是不合。雖加推詰猶稱士民。」する浮浪人によって政策の破産を宣告され、「今據解状益口将千。所輪調庸有倍常載」という現実的利益(三代格卷十二宝龜十一年十月廿六日官符)と、荘民化という形で国家的把握から離脱していく浮浪人を公民制の枠内に引き留めるため、「願留之輩」も当処に編附(三代格卷十一)せざるをえなくなり、延暦元年には「盡頭編附」する(八月十一日官符所引)に至るのである。

宝龜十一年と延暦元年の格によって、公民の枠から逸脱しようとする浮浪人を、かろうじて公民再生産構造の中にとりとめた政府は、逆にそのことによって「国司觸途欺妄。今年編附給口田。來歳逃亡不還地。遂致人田共隕没」という事態に遭遇し、延暦四年再び

天平八年格を復活させる（三代格卷十二延曆四）こととなるが、これは懲罰による本貫送還の性格が強く、翌年の国宰相司鎮将辺要等の官に関する太政官謹奏（三代格卷十七延曆五）において「逃失数多克獲數少」き者は解任するとするなど、公民制の維持を天平八年格によって行おうとした政策であった。したがってこの段階でも浮浪人を一つの身分として把握する考えはなかったといえよう。

しかし籍帳の虚偽化の著しい延暦期において、天平八年格の精神を貫徹することは困難であり、ついに政府は延暦十六年王臣家の庄内の浮浪人も浮浪帳に登録し、調庸を取奪せんとする勅（類史七九延曆四）をだすに至るのである。ここにおいて政府は、浮浪人を当処に編附するなり、懲罰によるなりして公民化しようとしてきた従来の政策を放棄し、彼らの庄民という存在形態を認めたまま、彼らを公戸と同等の被収奪集団とし、一つの身分としてとらえようとしたのである。したがってこれ以後八世紀的な浮逃は問題にされなくなり、浪人問題の中心は、中井王に典型的にみられる（類後紀承和九）ような、在地に私営田を有し、百姓を威陵し、その再生産を妨害する前司・秩滿の徒対策となっていくのである。

延暦以後、大同元年に一度右京五畿内の隱首括出者を籍帳に貫した（三代格卷十二大同）ことはあったが、漸次そのような動きもなくなり、公戸と浮浪人は同等の身分とされた。こうして一つの身分とされた浮浪人も弘仁年間に、「一天之下。威悉王臣。含養之恩。理漬一同。」と、水旱の際の調庸が免除（三代格卷十七弘仁三）され、律令制的身分秩序の一構成身分となったのである。かくして公民制の中に新

しい身分が形成されると共に、以後「不論土人浪人」という政策がとられることよって、公民制は二重の変質をうけることとなる。

「不論土人浪人」政策の初見は、延暦九年の太政官奏言（類史九延暦九）である。これは蝦夷征伐の軍事負担が坂東諸国を極度に疲弊させたのに対し、他の地方に負担を負わせないのは「普天之下。同日皇民」という理念に悖るとして、負担の均等化を訴えたものであるが、その中で土人・王臣佃使と並んで浪人の存在が注目されており、しかもその財を検録していることは、彼らの経済力に依存しようとするこの政策の本質をよく示している。

土人との一体化は、飢饉に際し土人と同様調を免除された（後紀大同三年九月戊）ことや、調庸物を土人と同じ狭布とされた（三代格卷八大同五）ことなどをへて、先述の弘仁二年官符のごとく負担を免除され、あるいは弘仁十三年の正税段別の賦課方式の採用に際して賦課の対象とされる（類史八三弘仁十三）など、以後国例として種々の政策の中にあられてくる。

またこの時期作成を命じられた青苗簿にも郷戸主と並ぶ経営主体として登場している（類史七五）青苗簿作成の目的の一つが別稿でのべたごとく浮浪人の農業経営の把握にあったことは、弘仁以後の浮浪人の身分的・経済的成長を示すものであり、そして彼らの中には、のちに元慶官田設置の際に正長となった（三代格卷五元慶五）り、史生に任命される（三代格卷八元慶八）ような在地の有力者も存在したのである。

土浪の一体化につれて浪人を夫役に差発することも行われていった。これには天長年間、泉橋寺並びに渡船飯橋等の守護係夫として

施入された例(三代格尊十六日官符)や、伊勢大國川合両庄に開発料として施入された例(平安遺言)、承和年間の播磨山陵の守丁に差充てられた例(元禄紀承和十一年五月癸卯)等があげられよう。このような浪人の夫役への差配は原則的には太政官符によって行われると思われるが、なかには承和九年大宰大式藤原衛が従来の恒常的使役をたてに、浪人差配権の存続を太政官に認めさせた(元禄紀承和九年八月丙子)ように、地方官人が独自に浪人を夫役徴用したり、先の泉橋寺への浪人施入を永例にあらすとして拒否したように、浪人夫役を自己の判断の下におき、その取り込みをはかる国司もあつた。以後国司は浪人に対する差配権を強化し、これを国衙の夫役徴発権として制度化し、国例化していくのである。

以上検討してきたごとく、弘仁天長期の浪人対策は、旧来の人民支配の枠の再編成と、国司による部内人民を一括把握する体制の創出という側面、換言すれば国司行政権拡大の側面を示しているといえよう。このような浮浪対策とならび、国司が弘仁期に旧来の身分制の枠を無視して行政権の拡大を企図したもう一つの事例として、神戸への支配の拡大があげられよう。以下この神戸対策について神税と、労働力収奪の面から検討してみたい。

(2) 神戸について

神戸は公戸とは別に神戸の名稱に登録され(職員令)、公戸と同様に田租・調庸を収奪される(神祇令)存在であったが、収奪者が国家ではなく、しかも公郷とは別に一般里制の枠外に編成されるなど、

平安初期の政治基調について (西別府)

公戸とは違った身分集団であった。そのため神護景雲元年の巡察使紀広名の奏(元禄紀神護景雲元年三月己未)に「公戸百姓。時有詣恩。寺神之封。未嘗被免」とあるごとく、皇澤に沐することもなかったのである。

神戸・封戸等の性格に関し、上田氏は「非公戸故封戸」という禄令食封条集解古記や、紀広名の奏上等を素材に、品部・雑戸、神寺封戸は公戸から区別され、国家的課役から解放される代償に、本主に極度の従属を強いられることを指摘されたが、この点にこそ封戸制の本質があると考えられる。すなわち封戸制は、寺社貴族への単なる禄物給付体系の一環ではなく、国家—公戸という支配関係に対応した封主—封戸という支配従属関係の表現であった。まして一般封戸より本主に対する隷属性が強いといわれる神戸では、その性格は一層顕著であったといえよう。したがって国司の神戸に対する権限は、田租・庸調の管理のみであり、神税を正税に混合したりすることは、越権行為であったと考えられる。

神税については、神祇令神戸条集解古記が、「但今状者、自大弁至民部、民部至神祇官」と述べるごとく、国司は太政官を通じて神祇官に報告しており、これは各国正税帳(治承正税帳)で、神税が他の田租と区別して報告されていたことからもうかがわれる。しかし八世紀後半になると、神税に充てるべき神郡の逃亡百姓の口分田地子を正税に混合した(三代格尊一宝龜五)り、神税を正税に混合して他に流用する(三代格尊一宝龜八)など、国司の神税に対する越権が問題とされるに至る。そこで政府は延暦廿年に神主等を神税の検納管理に参加させ(三代格尊一弘仁十)、国司の権限を縮小したが、こんどは逆に

「而今所行。一委神主。不問所瀆。犯用任意」という（貞觀交替天長元年八月廿四日官符）状態になっていった。

こうした権限の縮小に対し国司はすでに弘仁年間巻き返しを開始し、越前国では「与宮司有所相論。以件租穀更納官庫。而宮司無相争。專任国行」と（三代格卷一元慶八）という状態を克ちとり、伊勢国でも弘仁六年官符を機に国司が再度検納を行う（三代格卷三弘仁十三）ようになっていった。国司の巻き返しは二例しか検出できないが、これ以外にも各地で同様の事態が進展していったと考えられ、こうした背景のもとに、諸社封物は国司に検校させよという橘常主の奏上（貞觀交替天長元年八月廿四日官符）が行われたと考えられる。

弘仁期の国司が再度検納を行うようになったことは、表面上は令制の復活であったが、内実は国司が神封戸を公戸等と一括して把握していく過程の表現であり、神封戸に対する支配強化の表現であった。そしてそれは、次の神封戸の課丁に対する雑徭の徴発を検討することで、一層明確になってくるのである。

先述したごとく神寺封戸は本主と支配隷属の關係にある以上、国司が神寺封戸の労働力を自由に徴発することは禁じられていた。このことは賦役令封戸条集解古記が「仕丁免課役。即給課役主耳」としていることや、同条集解穴説に「以封戸不得差兵士仕丁等」と封戸課丁を力役に差配することが否定されていることなどから推察される。理念的には封戸内の労働力もまた封主に与えられるものと考えられていたといえよう。特に神戸は太神宮諸雜事記養老六年三月三日条に「上古寺。為詣第之者。專無他役」とある（三代格卷三）よう

に、神事にのみ奉仕するものとして位置づけられていたと考える。

しかし現実には弘仁二年、神社の修理を神戸百姓に課し、国司に巡檢修造が命じられた（三代格卷三弘仁三）頃から、国司の神戸に対する支配が強化されていった。伊勢国では国司が神社修築に關し、単なる巡檢に留まらず、自ら神戸を駆使している（三代格卷三弘仁八年）ことがしられるが、こうした例の最適のものは、承和年間の熱田神宮の場合（平安遠）であろう。

右、得神主外正七位下祝部宮磨等解備。件社并神宮寺等、内縁神願宮作雜事、觸類繁多、神戸百姓須仕一向神事、而當郡司等、或差往還遞送之役、盡夜追役、或班給交易雜物并正稅、不論齋限強行刑罰

ここでは郡司の非法のみが述べられているが、他の所で「神主等雖陳此由。国郡曾不行」としていることから、国司も郡司の行動を黙認していたといえよう。

熱田神宮神戸に対し国司が従来の封戸・公戸の枠を無視し、正稅や調庸物の未納を補完するための交易雜物を賦課したり、綱丁として官物運送にあたらせていることは、神戸と公戸の一体化を図ったものといえよう。これに類似したことは、越前国でも元慶年間まで行われていた（三代集解元慶八）ようである。

公戸・神戸の枠を無視する動きは、承和年間越前で良峯木蓮が功名をたてようとして、神戸に対し旧例によらざる政治を行おうとした（續後紀編群）こと、神戸籍を作為して神戸を官戸に移そうとする動き（三代格卷一貞觀三）となって表われる。神戸に対するこのような

第四節 国司と中央政府との関係

以上三節にわたって諸先学の成果に導びかれつつ、土地制度、富豪の壟断策、公民制の変質を素材に九世紀初頭の政治基調について考え、その結果、いづれの政策においても、延暦期に国司の権限を縮小する方向性を志向していた政府が、弘仁期に国司を国内支配の中心として位置づけようとする姿勢をみせはじめたこと、他方国司もまた着々と国内政治を領導しうる主体としての自己を鍛えつつあったことが明らかとなった。そこで本節ではこの時期の国司と中央政府との関係について検討を加えておきたい。

弘仁・天長期の中央政府と国司との関係に關する最も有力かつ具體的な提言は、門脇・佐藤両氏の新官人層―良吏体制論であろう。この新官人層―良吏という、中央地方を結ぶ権力体系の構築と、そのもとでの小農民把握による政治的安定という指摘が、研究史の上ではたした役割は極めて大きいものであったが、両氏の論拠となった薨卒伝自体の問題や、「頃年良吏之風希聞窮民之憂不息」という史料（三代格卷五拾二）の存在、弘宗王のように「良吏」「悪吏」の二面性をもつ官人の存在など、課題は未だ多く残されているといえよう。

また近年、弘仁末・天長期における太政官成員の中に政見上の相違を想定する有力な見解や、新官人層の領袖とされる藤原冬嗣らの地方政治観に疑問を呈する研究、貴族層の構成の面から新官人体制の実現を疑わしめるような研究も行われており、新官人層―良吏体

制自体について再検討する必要がある。そこで本節では、平安初期政治の全体的変遷をふまえつつ、この問題を検討してみたい。

奈良末の政治的混乱を、光仁―桓武帝の擁立と、そのもとへの貴族の結集という形で收拾した中央政府は、「律令国家の再建」「地方政治の振興」といわれる政治を推進した。この時期の政治基調は前節までに述べたごとく、徹底した地方官人の権限の縮小と、現実の認識の上になつた政策の展開であつたといえよう。こうした基調は国司に対し、調庸物専当官の設定、勘解由使等の地方監察制度の整備、「徭役者。専任国司之自為。実非公家所考覈。」とされた（三代格卷四）雑徭への介入など、いはば強圧的な政策となつて展開した。これは一面で蝦夷征討や、長岡・平安遷都等による財政逼迫に対応するもので、政府にとって地方は収奪の対象にすぎなかつたのである。

延暦期の政治基調は、基本的には大同期に受け継がれたと考えられるが、弘仁期にはいと、地方政治の混乱はいかんともしがたい情況になつたにもかかわらず、「今官庫之貯。頗有盈餘。」という（後弘仁三年）財政的な余裕もあつたか、地方政治に対する基調は強圧的な側面が稀薄となり、国司を中心に地方の政治を再編成しようとする姿勢が表われてくる。

しかし中央政府からみた現実の国司は、官物を盗み（後弘仁六年、むやみに賑給を申請（類史二弘仁四））しては、飢民の数を偽り、損田数を捏造（三五格卷七弘仁十）したり、官舎溝池の修築を閑怠（三十一格卷十六弘仁十）したり、あるいはその支度数を詐増（三五格卷七弘仁十）するなど、

不正のかぎりを尽しており、「然則禍福所興。必由国司」と(後醍醐元年七月庚辰)国司によってしか律令的秩序の回復を期待しえない政府の理想とは大きな隔たりがあった。ここに中央政府は一方で地方監察機関の整備を模索すると共に、逆に「良吏」という理想像を創出するに至るのである。

かくして天長元年八月廿日、「良吏」に地方政治の振興を託すことを主眼とした一連の政策がうちだされることとなる。笠井氏の整理によると、この一連の政策は以下の十五の内容を含むものであつた。

- (1) 扶良更事(三代格 卷七)
- (2) 遣巡察使事(右同)
- (3) 順時令事(右同)
- (4) 拳賢避邪事(右同)
- (5) 扶国守事(右同)
- (6) 令諸氏子孫咸読経史事(右同)
- (7) 国司公解不填論定未納事(貞観交 特式)
- (8) 諸社封物令国司校校事(貞観交 特式)
- (9) 置勘解由使事(貞観交)
- (10) 応諸国荒田令民耕食事(三代格 卷八)
- (11) 停徵課欠駒直事(貞観交 特式)
- (12) 玉階の前において朝集使に国政を申さしめること(三代格 卷七 嘉祥二年三月八日宣符所引)
- (13) 善政の郡領に五位を借叙すべきこと(三代格 卷六 天長二年七月八日宣符所引)

平安初期の政治基調について (西別府)

- (14) 調庸違反の処罰は専当人を主とすること(三代格 卷十二 承和十一年七月廿六日宣符所引)
- (15) 介以上の秩を六年とすること(三代格 卷五 承和二年七月三日宣符所引)

この一連の官符について佐藤氏は主として(1)(2)(5)(12)(13)を検討され、これらは「良吏」個人に地方政治を一任して、その地方官を中央政府が監督する体制を示すものであったとされた。これに対し笠井氏は巡察使と勘解由使という異質な地方行政監察機関の存在に注目され、地方官に一定の独自性を与えようという点での認識は太政官内部で共通していたが、その地方官をいかに把握するのをめぐって、政見を異にするグループがあつたこと、そして巡察使に固執した者は太政官の上位者であり、勘解由使設置を主張したが、下位者であつたという、興味ある指摘をされている。

天長元年の一連の格が地方官に一定の独自性を与えようとしたものであつたことは(1)の冬嗣の奏上に「反経制宜勤不為己者。将従寛恕無拘文法」とあることから明らかである。そしてその認識は前節までに検討したごとく弘仁初年から形成され、弘仁年間の国司行政権の拡大によって一層現実性を帯びつつあつたものといえよう。

しかし地方官に一定の独自性を与えようとした天長元年の政界で、笠井氏が指摘されたごとく橋常主の解由勘会制度を強化しようとする政策が改ざんされ、太政官上位者の巡察使派遣案が(1)(3)(6)と一連の官符の形で発布されたことは、この天長元年の地方政策の限界を示すものであつた。

常主の主張は刑部省官人を勘解由使に起用して強化徹底し、国司統制を解由勘会に限定することで、せめて中央貢納分だけは確保し

ようとする極めて現実的なものであった。こうした常主の政見は、小野峯守が弘仁十四年中央貢進物の確保のために公営田を設定した（三代格等十五仁十四年二月廿一日公宣御覽）ことと共通④するものであった。しかし峯守の主張が「然則峯守所言抑有取」とされつつも結局は、「但古来所行。誠憚卒改」として「試限四年」と制限されたのと同様、常主の主張もまた同趣旨で改ざんされたのである。

弘仁末・天長初期の太政官上位者にとって政治は、右の弘仁十四年謹奏にみられるごとく、故実を改変せず、「夫事若稽古。国則隆泰。政婦故実」する（三代格等十七弘仁行）ものであり、旧例の遵守が一つの理想となりつつあった。こうした中で彼らが、政治は時令に従えと慣行を重視しはじめ、地方官監察についても「古者分遣八使」と故実ならつて巡察使を派遣し、太政官による統制の面を強く打ち出そうとしたのも当然のことであつたといえよう。

太政官が国司を統制しようとする方向は、天長元年に先立つ弘仁十三年、国司による公役従事者数の申告に対し、「檢其解文。或不可役而濫言。或可役而漏不言」として、食を給すべき徭丁の数を規定した（年九月廿六日宣符）ことから始まり天長元年の^⑤の宣符でも、玉階前の奏に先立ち太政官の判断を入れるようにしたことからもうかがわれる。

地方官の統制を太政官が主導的に行うため、天長二年には、国司が使者に対捍し、勘問を受けない情況に対し「度時立制。古今故貴。宜定使色以爾將來。其巡察覆囚檢稅交替畿内技班田間民苦并訴等使。並准詔使之例。賑給檢損田池溝疫死等使。猶爲官使」として

（三代格等十五天長二年五月十日宣符）各派遣官の詔使・官使の別を定め、その権限を明確にしているが、これらの諸使はいづれも当時の政治課題に対応したものであつた。^⑥

巡察使は同年閏七月廿七日（略）に任命され、その後天長五年宣符に「去正月廿七日詔書備。不遣巡察使。時世久矣」とある（三代格天長五年八月九日宣符）ように一時派遣されなかつた期間もあるが、天長年間にはある程度の機能をはたしていた（類聚卷九十九天長四年正月甲申条）と考えられる。また他の諸使も、例えば校班田使が天長の班田の実現に大きな役割をはたしたことや、甘南備真人高直卒伝（略後紀承和三年四月丙戌条）に「天長三年除常陸守。遭訪採使。縁前司犯。被停齋務」とあることなどから、ある程度の機能をはたしていたといえよう。一方勘解由使も機能の強化（政事類聚卷五十九天長三年五月廿七日宣符）、職員増加（三代格等四十四天長五年十一月廿五日宣符）という形で整備され、承和以降の地方行政監察機関としての内実を整えていくのである。

天長元年の政策は「良吏」という理想像による地方政治の振興を期待するものであつたが、実際には「頃年良吏之風希聞。窮民之憂不息」といわれる状態であり、「良吏」体制の実現は理想におわることとなり、かくして政府は調庸實進における専当制の復活、国司権限たる雑徭への干渉（政事類聚卷五十九天長二年八月廿九日宣符）、溝池改修命令の強化（政事類聚卷五十四天長三年七月十五日宣符）、賑給料稲の一定化（三代格等七十六天長三年七月十五日宣符）など、統制政策を強化していくこととなる。しかしその統制が地方を収奪の対象として位置づけ、中央への貢納物を確保するための統制であつたことは注目しておくべきである。例えば天長九年有損の年に免除され

た調庸雑物の代を補填するために正税を用いて比国との交易を承認したことはその最たる例であり、更に承和六年国司にあらかじめ損戸を推量して交易せよと命ずる(三代格符(承和六年)に至って、その本質をみごとにさらけだしたのである。

中央貢納物を確保しようとする政策の行きつくところは、統制策を放棄して貢納物を国司に請負わせるという体制であった。かくして天長以降の政治は、国解の承認という形で一步一步後退を続け、ついに承和期の国政基調の転換という事態にたち至るのである。

註① 村井康彦氏(『一九六四年の歴史学』)が指摘された受領考課と堯卒伝との関係を検討する必要がある、その意味で関口明・追塩千尋両氏のなされたような研究(『九世紀における國司の特權』史道信)が今後必要であろう。

② 弘宗王は文徳実録(天安元年正月乙卯)では讃岐国百姓に訴えられた悪吏であるのに、三代実録(貞觀四年十月辛酉)では「大和守弘宗王。頗有治名」とある。

③ 笠井純一氏「平安初期国司監察制度の展開をめぐって」(ヒストリア70)

④ 福井俊彦氏「貞觀交替式の研究」(史観72)

⑤ 玉井力氏「承和の変について」(歴史学研究28)

⑥ 原田重氏「国司連座制変質についての一考察」(九州史学10)、長山泰孝氏「律令負担体系の研究」(論叢)など参照。

⑦ 長山泰孝氏「律令負担体系の研究」(論叢)七、福井俊彦氏「勘解

平安初期の政治基調について(西別府)

由使の設置と延暦交替式」(日本歴史叢)、中里浩氏「勘解由使について」(歴史36)など参照。

⑧ 吉田孝氏「雑徭の変質過程」(古代学11-4)参照。

⑨ 三代格符野本より笠井氏が検証。

⑩ この弘仁十四年謹奏の史料の性格については、長山泰孝氏前掲著書第九章、笠井純一氏「公營田制の基礎的考察」(日本史研究田)参照。

⑪ 巡察使については林陸郎氏「巡察使の研究」(『上代政治社会の研究』所収)参照。

⑫ 巡察使はいうまでもなく、校班田使は弘仁十二年の国司に委任した校班田の失敗をとりかえすためのものであり、損田、検税、池溝使等は、前述の弘仁十年五月十一日官符や後紀弘仁六年二月辛亥条にみられるような情況に対応したものであろう。

むすびにかえて

八世紀の研究に比して、律令体制の衰退期といわれる九世紀社会の特質を説明しようとする努力は、いまだ遅々たるものがある。その原因の一つは、この時期を段階的にとらえる努力が、二、三の研究を除いてなされてこなかった点にあるが、より大きな原因は、九世紀社会に一つの政治社会としての独自性をみいだす視角がなかった点にある。

従来この百年間は、前半が桓武天皇の個性が強力に発揮された律令制再建の時代、後半は摂関政治を準備する時代、そしてその間に

ある弘仁（承和期は王朝繁栄の時代というように、皮相的に区分される傾向が強かったといえよう。しかしこうした時期区分では、各時期の特質と人民支配の体制を明らかにすることは不可能である。もはや九世紀社会の研究は、皮相的時期区分の呪縛から解放されるべき段階にきていると考える。本稿は以上の視角から、九世紀時期区分の一つの試みとして先に提起した、承和末期の国司官長請負的な政治基調が、どのように形成されてくるのかを考えようとしたものである。

その結果、延暦期の強圧的な地方政治に対し、弘仁初年以降、太政官の国司への依存が強まり、地方官に一定の自立性を認めなければ地方政治の振興を図りえないという認識が形成されていたが、天長期ではいまだその認識が観念的なものに留まり、逆に太政官の統制が強化されていたことが明らかとなった。

以上のように弘仁・天長期を位置づけることによって、私は九世紀前、中葉の政治基調を検出することができた。しかし現在までの私の研究は、太政官と、地方政治を運営する国司との関係についての検討が主であり、国司の農民支配の実態に迫るに至っていない。この点については今後の課題とせざるをえないが、国家の政策が一面で農民の動向に規定されざるをえないことを考えあわせると、国司―太政官の関係から、弘仁（承和）の各時期を位置づけることも、あながち不当とはいえないであろう。今後一層多面的な考察が必要であることを痛感しつつ、擧筆したい。

付記 小稿は一九七五年一月広島大学文学研究科に提出した修士論文の一部である。改稿補訂の段階で、松岡久人、坂本賞三両先生に多大の御教示をいただいた。記して深謝したい。

A Study of Basic Governmental Policy in the Early Heian Period

—With special reference to the *Kōnin* (弘仁) era—

by M. Nishibeppu

This paper is chiefly concerned with the political policy of the early Heian period, which is regarded by most scholars as a turning point in the Heian period. In the beginning of the Ninth Century, the *Ritsuryō* (律令) Government made much of the *Kokushi's* (国司) use of discretionary power to arrest the decline of the local government system, in order to preserve aristocratic advantage. This is shown by studying the change in the land system, *Gunji* (郡司) system, and the system of ruling the people during the *Kōnin* era. But the cognizance of dependency on the rule of the *Kokushi* was merely ideological, so inversely the Government, in the *Tenchō* (天長) era, kept a light rein on the *Kokushi*. As the result of its trial and error, the *Ritsuryō* Government was obliged to change its political policy in the middle of the Ninth Century.