

質問

奈良時代の国司について 奈良時代の政治・社会の展開の中で、国司の役割がどのように変わっていったのか、具体的に解説してください。

[回答者]北村 安裕

一 奈良時代前半の国司

国司は、律令制下の国（現在の県に相当）に置かれた地方官である。「大化の改新」以来の試行錯誤を経て、大宝元年（七〇二）に施行された大宝令によって制度的に完成したが、そのあり方は奈良時代を通じて変質していった。ここでは、奈良時代における国司の役割の変化について、政治・社会的背景を含めて説明していきたい。

国司の源流は、「大化の改新」以前に大王の命令を地方に伝達した、「みこともち」という臨時の使者に求められる。政府の命令を地方に伝達し、地方の情勢を中央に報告するという「みこともち」の役割は、最も基本的な職務として律令制下の国司にも継承された。

律令国家の基本法である令には、人民の把握・褒賞・推挙、

農務、財務、警察、裁判、軍事、交通、馬牛管理、祭祀、仏寺統括などが国司の職掌として挙げられている。また、任国内を巡行し、政治・刑罰の適正な履行や農産物の発展状況を確認すること（部内巡行）も、国司の重要な職務であった。その際、民の生活上の問題を聴取しつつ、農業技術の普及に努め、儒教道徳に即して民に賞罰を加えることになっていた。国司には、大陸から導入した先進的な知識・技能・思想で民を教導し、任国の発展に寄与することが期待されていたのである。

もともと、奈良時代の初期において、地方支配の実質を握っていたのは、郡ごとに置かれた郡司たちだった。郡司は、おおむね七世紀中頃に有力だった地方豪族の一族から選ばれ、民との密接な関係の下で実務を執っていた。中央から派遣される国司は、いわば「天皇の代理人」として郡司らの上に君臨していたが、郡司の協力がなければ支配を貫徹できないのが実情であり、実際の裁量権も当初は限定されたものだった。

和銅（養老期（七〇八〜七二三年頃）には、右大臣藤原不比等^{ふひ}の主導の下で、大宝令に定められた仕組みをより実質化し、律令体制の充実をはかろうとする動きがみられた。地方支配に関しても、国や郡の枠組みの調整、郷里制による支配単位の細分化、近隣の複数国を担当する監察官（按察使）の設置、新規交通路の敷設など、かなり大規模な体制の再編がはかられた。

こうした積極的な地方政策を担う中で、国司は徐々に行政上の主導権を確立していったと思われる。また、この時期には、地方支配に関わる文書の書式が定められ、国府（国司の役所）における文書行政も大幅に進展した。

各地の発掘調査の成果によると、和銅・養老期は国司の政治の場となった国府の施設が充実していく劃期にあたる。特に、国府の主要儀式の舞台となった国庁は、ほとんどの国でこの時期以降に姿を整え、建物配置の規格化・画一化も進んだ。これは、国司の地方支配における存在感の高まりや、国司に関わる儀礼の整備を反映した現象と考えられる。

和銅・養老期に進んだ国司の行政権拡大の一つの帰結として評価できるのが、天平六年（七三四）と十一年（七三九）の官稲混合である。それまでは、国司が容易にふみこめない独自財源が多く設定され、郡司らによって運用されていたが、それらが国司が直接管理する財源（正税）に一本化されたのである。これによって郡司らの権限は後退し、国司が地方財政に対して直接的な責任を負うようになっていった。

二 公廩稲制度と員外国司の増加

国司の職務の実質化は、国司に対する手当の見直しを促した。当初、国司には職分田（在任中に耕作が認められた田）の経営

など、若干の特権が認められていたが、通常の官人に比して著しく優遇されていたわけではなかった。この状況が転換したのは、天平六年のことであった。官稲混合とほぼ同時期に、正税から無利息で稲を借用する権利が国司に認められたのである。借り入れた稲は、出拳（春に稲を貸し付けて秋に利息とともに徴収する仕組み）運用することによって、大きな利得に替えることができる。これは、国司給与の実質的な厚遇化を意図した政策だったといえる。

国司の得点をさらに劇的に増強したのが、天平十七年（七四五）の公廩稲制度である。公廩稲は、出拳運用した利息によって、国府の資財の欠損・未納を補填するとともに、国儲と呼ばれる財源を拡充するために置かれた特別財源である。さらに、収益に残余があった場合、国司に分配されることにもなっており、事実上の国司給与としても機能した。公廩稲は、大國で四〇万束（稲一束からは米五升が得られる）と、かなり大規模な財源だったことから、運用によって生じる利益も莫大であり、国司にも相当数の配分が期待できた。このことは、国司の収入を大幅に上昇させたが、やがて国司の性格を大きく変える因子ともなった。

天平宝字八年（七六四）に、孝謙太上天皇は大師（太政大臣）惠美押勝を武力で打倒し、再び天皇位に就いた（称徳天

皇）。称徳は師である道鏡を重用し、仏教色の濃厚な政策を進めていく。この間、内乱の論功行賞や、政権の求心力を高めようとする動きによって、官人の位階の急速な上昇がはかられた結果、位階を持ちながら官職に就けない者が増加するとともに、貴族に支給する給与が財政を圧迫する事態にも陥ってしまった。

国家財政は、天平期以降の相次ぐ遷都や、大仏造立事業といった積極政策によって、すでに慢性的な財源不足の状態にあり、貴族の増員に対して十分な余裕を残してはいなかった。そこで政府が目をつけたのが、「員外国司」だった。

員外国司とは、令に定められた定員とは別に任命される国司のことである。厳格に定められた国司の定員に関係なく任命される上、正員の国司と同額の公廩稲が支給されることになっていった。さらには、現地への赴任も一切必要なかった（むしろ禁じられていた）ため、給与支給を目的とした名目上の役職としてきわめて都合がよく、神護景雲年間頃（七六七～七六九）には顕著に増加していった。こうして、国司の経済的価値の増大、中央財源の損耗、貴族の過剰供給、といった諸条件が重なる中で、員外国司が増員され、国司という役職には中央の財政負担を肩代わりする役割が付与されることになった。

称徳天皇が死去し、その政策に否定的な風潮が高まる中、員外国司は廃止されたが、中央財政が改善したわけでもなく、貴

族も減少することはなかったため、平安時代初期にはごんかん権官（仮任命の役人）と名を変えて実質的に復活をとげる。以降、貴族らに給与を支給するための名目上の役職としての側面を、国司は持ち続けることになる。

三 奈良時代後半の国司

奈良時代の後半には、国司をとりまく環境にも変化が生じていた。新興の豪族層が台頭する中で、伝統ある豪族層から選出された郡司による支配が相対的に不安定化し、地方政治に深刻な危機が生じつつあったのである。行政の複雑化や経年劣化による障碍は、さらに地方支配の滞留を助長した。

財政の面からみると、奈良時代の半ばには凶作や天然痘の流行などで税収が減少する一方で、国分寺建立などの政策によって支出は増大し、地方財政の欠損や官舎その他の破損なども覆い難い状況となっていた。上述の公廩稲制度はこの状況を改善することを第一義とした制度であったが、国司への給与機能が注目される中で、本来の意義は等閑視されがちだった。

こうした実情に接した政府は、公的資産の保全を国司に強く求めるようになり、国司が交替する際に財政上の問題点を精査する仕組みが整えられた。延暦十六年（七九七）頃に、官吏交替時の文書処理を監査する専門官である勘解由使かづゆしが設置され、

特に国司の交替を重点的に監視するようになったのは、こうした方向性の延長上に位置する。それまで一国の国司（守・介・掾・目の四等官）らは、全員で職務を分担し、損害に対しては連帯責任をとっていた。しかし、国府財政の維持が至上命題とされる中で連帯責任制は後退し、地方財政に対する責任は国司官長（最上位者）に集中するようになっていった。

この後、平安時代初期には、郡司の支配力がますます低下して、戸籍・計帳による人民把握は困難となり、中央に納付すべき税（調・庸）の遅延や未納も顕在化していく。こうした中、国司には何よりも税の完納が求められるようになっていった。このことは、国司官長への責任集中と、その反面としての権限強化をさらに推し進め、やがて国司官長は受領と呼ばれて絶大な権力を握っていく。国司の受領化への道は、奈良時代の国司の役割の変化の中すでに用意されていたといえる。

〔付記〕

本論はJSPS 科研費 JP19K13348 の成果を含む。

（きたむら・やすひろ／岐阜聖徳学園大学教育学部准教授）

世界史正誤問題データ集

高橋和久＝編集 商品番号：86-070

日本史正誤問題データ集

會田康範＝編集 商品番号：86-069

2015年までの過去7～8年分の大学入試で出題された正誤問題を集めて収録。様々な条件での抽出はもちろん、『詳説日本史 改訂版』（日 B309）・『詳説世界史 改訂版』（世 B310）の章・節からの抽出やキーワードでの検索も可能。復習用の演習プリントや入試対策教材の作成に活用できる。

各本体 25000 円（税別）

