

# 國學院大學學術情報リポジトリ

## 按察使の成立と発展に関する一考察

|       |  |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: Japanese<br>出版者:<br>公開日: 2023-02-07<br>キーワード (Ja):<br>キーワード (En): Junsatsushi, Azechi, Local administrative inspectors<br>作成者: 陸, 蒼<br>メールアドレス:<br>所属: |
| URL   | <a href="https://doi.org/10.57529/00001636">https://doi.org/10.57529/00001636</a>  |

# 按察使の成立と発展に関する一考察

## A study of the establishment and development of Azechi

陸 蒼

キーワード：巡察使 按察使 地方監察使

Key words: Junsatsushi Azechi Local administrative inspectors

### 要旨

本論では古代日本における「按察使」について考察を行った。「按察使」とは元正朝に創設された中央任命によって地方監察の任務を負う地方行政監察使のことであり、日本古代の国司監察と地方支配において重要な役割を果たしていた。しかし、按察使に関する研究は数えるほどすくない。

故に、本論は文献研究法を使い、今まで蓄積されてきた先学の研究成果を参考して按察使成立前後の関連史料を分析することを通し、按察使の設置原因と発展脈絡を明らかにしていきたい。その解明ができれば、今まであまり注目されていなかった古代日本の地方行政監察使の制度への理解が深められるのみならず、律令国家の発展需要と地方行政監察使の運用変化との関連性の究明にも役に立てると思われる。

### Abstract

This study focuses on the Azechi of ancient Japan. Azechi was a kind of local administrative inspectors, which was founded in the Gensho Dynasty. Azechi has played an important role in the supervision of Kokushi and local ruling. However, there are not many studies on Azechi.

Therefore, the purpose of this study is to clarify the reason of the establishment of Azechi and how Azechi developed by referring to the advance research and analyzing the relevant historical materials. If it is possible to elucidate it, it will not only deepen the understanding of the local administrative inspectors of ancient Japan, which has not received much attention until now, but it will also contribute to the investigation of the relationship between the development needs of Japanese nation under the ritsuryo codes and the changes in the application of local administrative inspectors.

### はじめに

地方支配の充実と中央集権体制をとる律令国家にとって重大な関心事であり、

地方支配構造の基礎を成していた国司に対する監察システムを整備しなければ、安定した国政の運営はできない。奈良時代に活躍した巡察使や按察使など地方行政監察使<sup>(1)</sup>による監察は国司に対する監察において重要な一環である。日本古代の地方行政監察使の発展から見れば、天武朝において巡察使が最初の地方行政監察使として出現し、後に按察使、勘解由使、觀察使が相次いで現れた。その中、元正朝において、巡察使が按察使という新たに創設された地方行政監察使によって一時的に替わられたことが見落とせない。地方行政監察の巡察使がすでに設けられているのにもかかわらず、なぜ按察使という新しい地方行政監察使が必要なのか、按察使の設置によって、地方行政監察にどのような変化をもたらしたのかといった問題が頭に浮かぶ。

しかし、按察使に関する先行研究はその性格と成立事情についての考察を含め、管見によれば決して多いとは言えない。管見の限り、坂元義種の「按察使制の研究—成立事情と職掌・待遇を中心に」、高橋崇の「按察使の制度—特に陸奥出羽の一」、二星潤の「八世紀にみえる按察使」のように按察使の性格と成立事情について考察を行った論文が散見できるが、按察使の設置原因、按察使による地方行政監察の変化など、さらに深めていくべき論点が残されているように思われる。

故に、本研究は文献研究法を使い、元正朝に創設された按察使を研究対象とし、第一章では、元明朝における巡察使制の修正を按察使設置の前史として紹介し、地方の荒廃、元正の政治、巡察使の欠陥と唐制の移入から按察使の創設原因をまとめる。第二章では、巡察使と按察使の職掌、断決権限を比較しながら按察使による地方監察の発展を論じる。第三章では、神亀四年(727)の巡察使再派遣の目的、按察使と巡察使の併存および陸奥按察使の特殊性を論じ、三章にわたって按察使の設置原因と発展脈絡を明らかにしていきたい。

---

(1) 地方行政監察使：国史大辞典に「監察使」、「地方行政監察使」が見られない。橋本剛氏や長谷川昇平氏などは各自の論文でこの「地方行政監察使」という概念を用いた。本論では、奈良時代において、地方行政監察のために、中央によって各道・各国に一齋に派遣された巡察使、按察使という典型的な監察使を「地方行政監察使」と称する。

## 一. 按察使創設の原因

### (一) 按察使創設前史

奈良時代における地方行政監察使の制度の変遷は巡察使と按察使を中心とし、按察使の成立事情を論述する前に、巡察使のことをまず簡単に論じる。

『日本書紀』天武十四年(685)九月戊午条によれば、「巡察國司。郡司及百姓之消息」とある。それが地方監察使派遣の初見である。また、持統紀八年(694)七月丙戌条に「遣巡察使於諸國」とあるように、恐らく「巡察使」の名がその時に定められたものであろう。その後、文武朝にかけて巡察使が四回にわたって派遣されている。そして、元明朝に入ると、『続日本紀』和銅五年(712)五月乙酉条によれば、巡察使の毎年の派遣が規定され、元明天皇による巡察使の常設化の試みがなされたようである。ここで注目すべきなのは元明天皇期における巡察使に関する政策である。

元明朝は大宝律令が制定され、平城京に遷都することによって律令国家の基盤がようやく整えられ、これから国家が発展しようという時期である。律令に基づく支配をいかに徹底するかというのは関心事で、地方支配の整備のための政策は続いた。元明天皇の治世下には建国・建郡が目立つ。和銅五年九月には出羽国を設置、和銅六年四月には、丹後国・美作国・大隅国を設置した。日本列島を一つの基準で区分して支配しようとし、大宝律令の制定までに行政区に組み込まれていなかった地域にも国や郡を設け、地方支配を充実させるという意図が読み取れる。同時期における巡察使の整備も地方支配の一環と見て良い。地方支配を円滑に行われるためには、地方支配構造を基礎づけていた国司に対する監察のシステムを整備しなければならないのである。元明天皇が在位期間において、巡察使という地方行政監察使を重視し、巡察使の毎年の派遣、監察内容の増加など制度上の革新と整備を求めていた。まず、巡察使の常設化を推進した。職員令太政官条によれば、巡察使は設置当初、臨時派遣と規定されている。しかし、そもそも唐の巡察使を模倣した巡察使は臨時派遣では、地方監察の需要を満たさなかったようである。それは、唐では御史台の成員である監察御史が地方の郡県の監察任務を担い、巡察使は令外官で、臨時的なものであり、監察御史と併存する形で派遣が行われた。したがって、唐の官人監察は御史の制度を十分活用すれば可能であ

り、巡察使はシステム上不可欠のものではなかったのである。<sup>(2)</sup>しかし、日本では御史台を模倣した弾正台の監察は主として中央官人を対象とし、地方官人の監察は専ら巡察使によって行われ、その重要性が唐より増していた。その意味で、巡察使の臨時派遣は地方監察上の欠陥となってしまった。その問題を解決するため、元明天皇は和銅五年(712)五月に巡察使の毎年派遣を規定した。『続日本紀』和銅五年(712)五月乙酉条の詔によると、

#### 史料(1)

詔諸司主典以上并諸國朝集使等曰、①制法以來、年月淹久、未熟律令、多有過失。自今以後、若有違令者、即准其犯、依律科斷。②其彈正者、月別三度、巡察諸司、糺正非違。若有廢闕者。仍具事狀、移送式部、考日勘問。③又國司因公事入京者、宜差堪知其事者充使。使人亦宜問知事狀、並惣知在任以來年別狀迹。隨問弁答、不得礙滯。若有不尽者、所由官人及使人、並准上科斷。④自今以後、毎年遣巡察使、檢校国内豊儉得失。宜使者至日、意存公平、直告莫隱。若有經問發覺者、科斷如前。⑤凡國司、毎年実録官人等功過行能并景迹、皆附考狀、申送式部省。省宜勘会巡察所見。( \* 番号と下線物は筆者によるもの)

②の中央監察についての内容に対して、④は地方監察についての内容である。つまり、諸国に対しては、不定期であった巡察使の派遣を毎年として国内の実状を視察させることとし、国司などはありのままを巡察使に申告することを命ずる。また、⑤によれば、国司は今後、官人の功過などを考狀に記して、式部省に提出するものとし、式部省はそれと巡察使の報告とを勘案して国司・郡司の考を校定すると要求されている。本来は朝集使考文によって地方官員の考第・黜陟を行うことを考慮すれば、「省宜勘会巡察所見。」によって、朝集使の上申にかかる考文と巡察使の所見が式部省によって「勘会」されることになった。つまり、朝集使による考課が巡察使の報告によって再確認することを意味している。朝集使考文による考第・黜陟の不備を補い、官人の功過行能を巡察使が実地で監察すること

---

(2) 渡部育子。元明天皇・元正天皇一まさに今、都邑を建つべし。ミネルヴァ書房。2010年3月、p123。

を通して、式部省がその黜陟をより正確に行わせることが考えられる。巡察使によって朝集使考課上申制に対する監察を強化すると見てもよい。<sup>(3)</sup> 渡部育子氏が指摘したように、「元明天皇は和銅五年五月の詔で巡察使の毎年派遣を定め、大宝令段階では唐制の直輸入的傾向が強かった巡察使制を、日本の実情に合わせて施行できる形に修正し、大宝令巡察使制は名実ともに完成したのである。平城京の時代の地方官監察の制度は元明天皇の改革によってようやく軌道に乗ったのである。」<sup>(4)</sup>

また、元明天皇は譲位した年の五月から六月にかけて巡察使に関して一連の施策を掲げた。五月一日には、地方統治の責任者である国郡司の評価標準を明確し、「當遣巡察使。分行天下。觀省風俗。宜勤敦徳政。庶彼周行。」(『続日本紀』靈龜元年五月辛巳朔条)という巡察使の派遣による監察を強化する勅を下した。同月十四日には、調・庸の納期、庸の輸送手段を守らない国司に対して責任を追究すること、諸国の兵器が使用に耐えうるものかどうか巡察使に点検させることなどを宣言した(『続日本紀』靈龜元年五月甲午条)。渡部育子氏によれば、これらの諸策は元正天皇が即位直後、陸田で雑穀を栽培することを奨励するという政策(『続日本紀』靈龜元年十月乙卯条)と関わり、その準備を取ったのである。<sup>(5)</sup> また、巡察使による諸国兵器の点検は和銅二年(709)蝦夷の騒乱・初めての征夷と関わっていると考えられる。元明天皇は譲位する前、一連の地方政策を掲げたのは後の元正朝の地方支配の整備を整えるためではないだろうか。

和銅五年五月と靈龜元年五月に巡察使派遣を宣言したが、719年の按察使創設まで、実際に明記される派遣記録はなかった。しかし、笠原英彦氏によれば、国司交替や天平十年度駿河国正税帳断簡に見える「和銅五年檢校欠穀」の記載から、この正税帳の記事を巡察使による検校と解すれば、詔を体して和銅五年に巡察使が直ちに派遣されたことになる。<sup>(6)</sup> それは事実としても、元明が後の譲位の詔で語った心身状態によるものなのか、712年の巡察使派遣がよい効果を得なかったせいなのか、各地で発生した疫病による影響なのか、何らかの理由で元明天皇が構想した巡察使の毎年派遣は順調に進まなかったかもしれない。

(3) 笠原英彦、巡察使制の機能に関する覚書。法学研究 68(1), 1995-01, p189。

(4) 渡部育子、元明天皇・元正天皇—まさに今、都邑を建つべし—。ミネルヴァ書房、2010年3月、p124。

(5) 同上、p150。

(6) 笠原英彦、巡察使制の機能に関する覚書。法学研究 68(1), 1995-01, p194。

## (二) 地方と中央の情勢

元明が715年に元正に譲位し、太上天皇となった。その四年後の養老三年(719)七月庚子に按察使という新しい地方監察機関が創設された。

### 史料(2)

始置按察使。①令伊勢国守從五位上門部王管伊賀・志摩二国、遠江国守正五位上大伴宿禰山守管駿河・伊豆・甲斐三国、常陸国守正五位上藤原朝臣宇合管安房・上総・下総三国、美濃国守從四位上笠朝臣麻呂管尾張・參河・信濃三国、武蔵国守正四位下多治比真人県守管相模・上野・下野三国、越前国守正五位下多治比真人広成管能登・越中・越後三国、丹波国守正五位下小野朝臣馬養管丹後・但馬・因幡三国、出雲国守從五位下息長真人臣足管伯耆・石見二国、播磨国守從四位下鴨朝臣吉備麻呂管備前・美作・備中・淡路四国、伊豫国守從五位上高安王管阿波・讃岐・土左三国、備後国守正五位下大伴宿禰宿奈麻呂管安藝・周防二国。②其所管国司、若有非違及侵漁百姓、則按察使親自巡省、量状黜陟。其徒罪以下断决、流罪以上録状奏上。若有声教条、脩部内肅清、具記善最言上。

史料(2)で示されているように、養老三年(719)七月庚子に九州を除くほぼ全国に按察使が置かれた。下線部①には伊勢をはじめ十一箇国の国守を按察使として伊賀等三十一箇国を管せしめることが規定されている。下線部②には按察使の監察任務が明確に規定されている。管轄下の国司に、もし違法行為や人々の財物を犯し取ることがあれば、按察使はみずから巡り省みて、その状況を量って黜陟をする。その罪状が徒罪以下であれば判決を下して執行し、流罪以上は状況を記録して奏上する。またもし、人々を教化した事例が多くあり、評判もよく、国内が平穏に治まっているようであれば、按察使は勤務評定判断となる詳細を記録して報告しなければならない。按察使が国守兼任で、国守が兼ねた按察使は国の大きさが同等もしくはそれ以下の近隣の数か国を管轄することになっている。<sup>(7)</sup>また、河内・摂津・山背には摂官がおかれ、西海道は太宰府をもって管轄させた。養老五年には所管国の変更や追加が行われ、全国の国は按察管轄下に入るようシステ

(7) 高橋崇、按察使の制度一特に陸奥出羽の一、歴史地理85(3・4)、1955年3月、p68。

ムが整えられた。<sup>(8)</sup>

按察使の設置原因について、養老五年(721)六月乙酉条の太政官奏言に「国郡官人、漁獵黎元、擾乱朝憲。故置按察使、糺彈非違、肅清奸詐。」と記されている。つまり、元明天皇による巡察使の制度の強化にも関わらず、国郡司の職務怠慢や不正は巡察使の監察だけでは禁じられないものがあつた。靈龜元年(715)五月辛巳朔条の「今失職流散、此亦国郡司教導无方」、靈龜元年(715)五月甲午条の「凡諸国運輸調庸、各有期限。今国司等、怠緩違期、遂妨耕農。運送之民、仍致劳擾。非是国郡之善政、撫養之要道也。」、靈龜二年(716)四月乙丑条の「然入京人夫、衣服破弊、菜色猶多。空著公帳、徒延声誉、務為欺謾、以邀其課。国郡司如此、朕将何任。」も国郡司の不正行為および地方荒廢の深刻化を明瞭に示したのである。また、史料(2)下線部②の「有非違及侵漁百姓」から見ても、このような地方事情への監察需要があるからこそ按察使を創設されたと思われる。要するに、按察使設置の一つの原因は国郡司をはじめとする地方官員の不正、地方の荒廢であり、派遣目的は地方官人を監察し、綱紀の肅正をして地方政治を正常化させることである。

また、按察使の創設原因として、元正朝の特殊な政治状況を考慮しなければならない。元正は元明の娘であり、元明の讓位によって、靈龜元年(715)九月に即位した。大宝令の皇族の範囲を定めた繼嗣令皇兄弟条の「女帝の子も親王と同じ扱いをする」という規定によって、元明の娘である氷高内親王(元正)は皇位繼承候補者となることは合法であり、元明の讓位によって天皇になるのも制度的には認められていた。715年の元正即位から721年の元明太上天皇崩御まで母と娘がともに政治を執るという形態が保っていた。707年に元明が即位してから724年に元正が聖武天皇に讓位するまでの時期に取られた政策は、元明・元正女帝二代と言って良いほど連続史、一体化していると言われている。<sup>(9)</sup>元正による按察使という新たな地方行政監察使の設置は一見して元明天皇期における巡察使の常設化と逆行する政策であるが、元明から地方官監察に対する重視及び制度革新の追求を繼承し、地方監察においてさらなる発展を図るものであると見て良い。前文

(8) 渡部育子. 元明天皇・元正天皇一まさに今、都邑を建つべし。ミネルヴァ書房。2010年3月。p160。

(9) 渡部育子. 元明天皇・元正天皇一まさに今、都邑を建つべし。ミネルヴァ書房。2010年3月。p147。

で述べたように、元明はすでに巡察使の臨時的性格の欠陥を意識し、日本の実情に合わせて巡察使の毎年派遣という制度の修正・強化を施行しようとしたが、地方官人の不正と地方荒廢の深刻化からみれば、巡察使の強化は地方官監察において効果を上げなかったのである。それで、地方行政監察の重要性についての認識をより深めた元正は按察使という新たな制度を設けたと考えられる。「朕之股肱。民之父母。獨在按察。」(『続日本紀』養老五年(721)六月乙酉条)から按察使に対する大きな期待が読み取れるように、元正は元明の地方監察を重視する方針を継承し、自分のユニークさをも取り入れて按察使を新設したのであろう。一方、母親である太上天皇の元明に支えられていたとはいえ、元正は正式な皇太子でも、皇后でもなかったため、どのように自分の政治を固め、王権の中心にたつかが問題となる。そこで按察使という新たな地方行政監察制度の創設を政治刷新の一環とし、地方支配を強化しようとする可能性も考えられる。国司の上に按察使を置くことを通し、ますます人民を強力に掌握し、律令行政を辺境にまで浸透していくことを図ったのであろう。

### (三) 巡察使の欠陥と唐制の移入

按察使と巡察使は同じく地方行政監察使ではあるが、両者の性格が異なる。按察使の新設が必要になったのは、巡察使の欠陥、つまり、「派遣の臨時性」を根本的に補うことにある。巡察使の場合、中央が派遣した巡察使が現地の巡察をした後、中央に戻る。元明天皇が巡察使の毎年派遣を規定したとしても、監察頻度を上げただけで、巡察使の「暫往速還」という特徴は変わらない。使者を派遣して調査させても、それが単なる通一遍の巡視官では、今自分の無実・苦情を訴えても、その使者の去った後にかえって事情を悪化させるだけなので皆口を閉じて事情を言わないという可能性がある。その故、地方政治の乱れ、地方官人の不正・怠慢等の問題について、形式的巡視官では事態が一向に解決しない。この弊害をなくすには年月に関わらず、継続的に地方官人を監督させる制度が必要である。そこで創出されたのが国守兼任で、地方駐在官の性質を有する按察使である。

巡察使が唐の制度を真似したように、按察使制度もまた718年の遣唐使の帰国を機に移入されたと考えられる。元正は唐風の政治・文化に通じていたし、唐の政策や文化を受け入れようとする姿勢がいつそう強まっていた。官人だけではなく、一般民衆の服装の唐風化を命じた(養老三年二月条)ことからこの点が読

み取れる。養老の遣唐使が元正の政治に大きな影響を与えたと言える。『続日本紀』養老元年(717)三月己酉条に「遣唐押使従四位下多治比真人県守賜節刀」という記録があり、養老元年(717)に多治比真人県守が遣唐使として唐に派遣された。派遣当時は日本朝廷が靈龜年間の地方行政の乱れを解決するために苦心していた時期にあたり、地方行政の混乱の対応策を求めることが遣唐使節団の関心事の一つになったと考えられる。その10年前、唐では景竜二年(708)閏六月(景竜三年(709)と景雲二年(711)の説もある)、十道按察使が設置され、開元元年(713)二月、礼部侍郎張庭珪は按察使の「不限年月。懲惡勸善。激濁揚清。孤窮獲安。風俗一變。」<sup>(10)</sup>という効果をのべ、按察使の再置を献策した。つまり、養老度の遣唐使が唐に赴いた当時はちょうど按察使制の効果が顕著になった時期に重なる。遣唐使たちは先進国の唐の新制度に深く関心をよせ、その効果を見聞するに及んで、按察使制の移入に思いいたった<sup>(11)</sup>と坂元義種が指摘した。養老二年(718)十月庚辰に遣唐使多治比真人県守が帰国したのち、翌年七月庚子に按察使が創設されたことと、史料(3)で示されたように、「遠江国守正五位上大伴宿禰山守管駿河・伊豆・甲斐三国」、「常陸国守正五位上藤原朝臣宇合管安房・上総・下総三国」、「越前国守正五位下多治比真人広成管能登・越中・越後三国」という遣唐使に加わった者で実際に直接唐で見聞してきた遣唐押使多治比真人県守・大使大伴宿禰山守・副使藤原朝臣宇合等が各々按察使に任命されたことを考えると、朝廷は遣唐使が見聞してきた按察使制に多大な期待をよせ、採用にふみきったことは明らかであろう。

## 二. 按察使による地方監察の発展

### (一) 監察の細部化

養老三年七月創設の按察使は、地方国司の長官を任じたものであったから、按察使に任命された国守は、自国では国司の長官としての職務を遂行しながら、隣接管国に対しては当該国司などの行政監察という職務を附与されたわけである。

(10) 『唐會要』卷七十七 巡察按察巡撫等使条

(11) 坂元義種、按察使制の研究—成立事情と職掌・待遇を中心に、ヒストリア(44・55)、1966年6月、p2。

按察使就任者は国守と按察使という二系統の職掌をもつことになった。<sup>(12)</sup>ここでは、地方行政監察官としての職能を分析してみる。具体的な監察条目が定められていない巡察使と違い、『類聚三代格』養老三年七月十九日条によれば、按察使は創設当初から職掌（考課基準）が細かく規定されている。

史料(3)

『類聚三代格』養老三年七月十九日按察使訪察事條事<sup>(13)</sup>

|          |          |          |          |           |          |          |          |          |          |                |          |          |          |          |          |          |          |          |          |                       |           |
|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------------------|-----------|
| 在職公平立身清慎 | 割断合理獄訟無冤 | 籍帳皆實戸口無遺 | 繁殖戸口增益調庸 | 勸課農桑國皇家小給 | 在官貪濁處事不平 | 容縱子弟請託公行 | 嗜酒沉湎耽遊無度 | 逋逃在境淹滯不歸 | 肆行姦猾以求名官 | 右按察使巡歴管國訪察事條如前 | 敦本棄末情務農桑 | 幼穉孝悌有感通神 | 文學優長講明時務 | 有力超衆武藝超群 | 田疇不修耕織廢業 | 田疇不修耕織廢業 | 不孝不義聞於里閭 | 假託功德稱扇妖詭 | 恐脅公私欺凌貧弱 | 右百姓有前件善惡狀述者。隨狀舉罰錄狀具通。 | 養老三年七月十九日 |
|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------------------|-----------|

史料(3)によれば、「按察使巡歴管國訪察事条」に「善」の五箇条と「悪」の五箇条があり、国郡司をはじめとする地方官人に対する訪察事項が詳細に定められている。「在職公平立身清慎」は国郡司の官僚としての態度、「割断合理獄訟無冤」は国郡司の司法官としての要求、「籍帳皆實戸口無遺」は国郡司の民生官としての要求、「繁殖戸口增益調庸」は国郡司の財政官としての要求、「勸課農桑國皇家小給」は国郡司の政績の総括である。「在官貪濁處事不平」、「容縱子弟請託公行」、「嗜酒沉湎耽遊無度」、「逋逃在境淹滯不歸」、「肆行姦猾以求名官」というのは「悪」の五箇条である。「按察使巡歴管國訪察事条」から見れば、按察使の最も重要な職能は、国郡司の官僚的側面を訪察することであり、官紀の肅正が期待されていると言えよう。また、一般百姓に対する訪察事項も「善」、「悪」各四箇条がある。「敦本棄末情務農桑」と「田疇不修耕織廢業」は農桑に務める百姓の本分に関するも

(12) 坂元義種. 按察使制の研究—成立事情と職掌・待遇を中心に. ヒストリア (44・55), 1-12, 1966年6月, p4.

(13) 黒板勝美. 『新訂増補国史大系第二十五卷 類聚三代格』. 吉川弘文館, 1936年10月.

の、「幼標孝悌有感通神」と「不孝不義聞於里閭」は孝義に対するもの、「文學優長識明時務」と「有力超衆武藝絕群」は有識者と武人に対するものであり、これらの条目に含まれた「勸課農桑」、「孝義」、「拳進」は本来国司の職掌とされていたものである。したがって、それらは百姓に対する訪察事項ではあるが、国司がよく働いているかどうかの証拠となることができ、根本的な監察対象は国司であることは変わらない。しかし、「假託功德稱扇妖訛」は事実を反する扇動的な宣伝をし、治安を乱す恐れのある者に対する訪察で、「恐脅公私欺凌貧弱」は国司だけでなく、地方有力者に対する行状訪察であり、監察対象の拡大が見られる。

また、按察使は国司の全職掌に対して監察権をもったわけではないことも注目すべきである。

令議解職員令大国条に、国守の職掌について、「掌祠社。戸口。簿帳。字養百姓。勸課農桑。糺察所部貢拳。孝義。田宅。良賤。訴訟。租調。倉廩。徭役。兵士。器仗。鼓吹。郵驛。傳馬。烽候。城牧。過所。公私馬牛。闕遺雜物。及寺。僧尼名籍事。餘守准此。」と規定している。表1が示しているように、按察使は国司監察といっても、その主な職能は国司の民政部門・司法部門、それに財政部門の一部に監察権が及んだにすぎず、国司の軍事部門には本来的な監察権が及ばず、その点では財政部門、特に地方財政の基盤である租や徭役についても同様であった。按察使は本来国郡司の官僚的側面を監察し、中央財政を支える調庸増益につとめ、それに民政の安定を主要な任務としていたのである。<sup>(14)</sup> 按察使の職能は、単に国司の政情監察にとどまらず、より広く地方官人の監察また管国百姓に

表1：国守の職掌と按察使の監察内容

| 種類     | 国守職掌                          | 対応する按察使の監察内容             |
|--------|-------------------------------|--------------------------|
| 民政事項   | 戸口。簿帳。字養百姓。勸課農桑。孝義。田宅。        | 籍帳皆實戸口無遺。勸課農桑國早家小給。幼標孝悌。 |
| 財政事項   | 租調。倉廩。徭役。公私馬牛。                | 増益調庸                     |
| 軍事事項   | 兵士。器仗。鼓吹。烽候。城牧。               | /                        |
| 司法事項   | 良賤。訴訟。                        | 獄訟無冤                     |
| 一般行政事項 | 祠社。貢拳。郵驛。傳馬。過所。闕遺雜物。及寺。僧尼名籍事。 | 文學優長識明時務。有力超衆武藝絶群。       |

注：下線部は国守職掌と按察使の監察内容が対応できる部分

(14) 坂元義種。按察使制の研究—成立事情と職掌・待遇を中心に。ヒストリア(44・55)、1-12、1966年6月、p7。

まで及ぶ広範囲なものであったと考えられる。渡部育子氏が指摘したように、「按察使によって百姓の生活状態までも把握し、より実態に即した監察をしようとする意図を強くもっていたことを示している」。<sup>(15)</sup> 事例としては、養老三年(719)には、卒飢の場合の殊別な措置として国司に一定の義倉穀の裁量権を認め、その枠を越えた場合には按察使に処理させたり、養老五年(721)には、靈龜二年(716)五月にだされた諸寺併合の命令を、按察使に徹底させたり、按察使は、諸国の倉庫に貯えられた官稲の検査にも携わった。

一方、巡察使が天武十四年に創設された時、監察対象は「国郡司」と定められていた。養老三年按察使創設するまで、巡察使の監察内容は当初の国郡司への行政監察から、「檢校国内豊儉得失」という国司の廉潔と経済面における施政状況に対する監察、「觀省風俗」という民生、民俗に対する監察および諸国の营造した武器の檢校という軍事面の監察まで増加してきたが、「按察使訪察事條事」のように一般百姓に対する訪察事項まで規定されている具体的な監察条目が無い。巡察使から按察使への転換は、地方行政監察使の監察内容の拡大・具体化がみられる。さらに、監察の地理範囲からみれば、巡察使が律令地方行政の単位である道という監察範囲に拘泥するのに対して、按察使は国守兼任で、その近隣の数か国を監察するという監察地理範囲の特定化が見られる。また、少なくとも六カ国からなっている道と比べ、按察使の所管国は二～四カ国までで、監察地理範囲の縮小が見られる。

このように巡察使から按察使への変化から見られる監察内容の拡大・具体化、監察地理範囲の縮小化は地方監察の細部化の進みを象徴しているといつてよい。

## (二) 断決権限の強化

『続日本紀』大宝三年(703)十一月癸卯条の「太政官處分。巡察使所記諸國郡司等有治能者。式部宜依令稱舉。有過失者。刑部依律推斷」によれば、巡察使が現地へ赴き、国郡司を監察し、彼らの功過行能を記して上申する。功績があれば式部が令によって「称挙」するが、過失があれば、刑部が律によってその罪を「推斷」することになっている。つまり、巡察使は地方官員の監察任務だけを担い、

---

(15) 渡部育子。元明天皇・元正天皇一まさに今、都邑を建つべし。ミネルヴァ書房。2010年3月、p162。

表 2：按察使と所管国の等級

| 初回の按察使          | 任国等級 | 所管国         | 所管国等級 |
|-----------------|------|-------------|-------|
| 伊勢國守從五位上門部王     | 大国   | 伊賀。志摩       | 下下    |
| 遠江國守正五位上大伴宿禰    | 上国   | 駿河。伊豆。甲斐    | 上下上   |
| 常陸國守正五位上藤原朝臣宇合  | 大国   | 安房。上総。下総    | 中大大   |
| 美濃國守從四位上笠朝臣麻呂   | 上国   | 尾張。參河。信濃    | 上上上   |
| 武藏國守正四位下多治比真人縣守 | 大国   | 相摸。上野。下野    | 上大上   |
| 越前國守正五位下多治比真人廣成 | 大国   | 能登。越中。越後    | 中上上   |
| 丹波國守正五位下小野朝臣馬養  | 上国   | 丹後。但馬。因幡    | 中上上   |
| 出雲國守從五位下息長真人臣足  | 上国   | 伯耆。石見       | 上中    |
| 播磨國守從四位下鴨朝臣吉備麻呂 | 大国   | 備前。美作。備中。淡路 | 上上上下  |
| 伊豫國守從五位上高安王     | 上国   | 阿波。讃岐。土左    | 上上中   |
| 備後國守正五位下大伴宿禰奈麻呂 | 上国   | 安藝。周防       | 上上    |

地方官員に対する断決権は持たないのである。それに対して、按察使創設の詔に「其所管国司、若有非違及侵漁百姓、則按察使親自巡省、量状黜陟。其徒罪以下断決、流罪以上録状奏上。」とあり、いったん所管国司に非行があった場合、按察使が自ら「巡省」し、その「黜陟」を判断しなければならない。そして、徒罪以下の罪を犯した場合は按察使がそのまま断決し、流罪以上の場合は記録して奏上することになっている。獄令<sup>(16)</sup>によれば、国司が徒罪<sup>(17)</sup>以下を断決し、流以上は奏聞することになっている。按察使は国司兼任の故に、その断決権限は国司のそれを踏襲したのである。<sup>(18)</sup>しかし、按察使の監察対象は所管国司を考慮すれば、この断決権限の規定と律令が矛盾するところがある。

つまり、表2が示しているように、按察使を兼任した国守の国は皆、大国あるいは上国であり、所管国の方は大・上・中・小のいずれもの国を含んでいる。その中、上国の国守の場合は官位相当制によれば、從五位下にあたり、大国の国守となれば、從五位上になる。獄令43条によれば、「凡五位以上犯罪合禁。在京者。

(16) 獄令2条：凡犯罪。笞罪郡決之。杖罪以上。郡断定送国。覆審訖。徒杖罪。及流应決杖。若应贖者。即決配徵贖。其刑部断徒以上。亦准此。刑部省及諸国。断流以上若除免官当者。皆連写案。申太政官。按覆理尽申奏。即按覆事有不尽。在外者。遣使就覆。在京者。更就省覆。

(17) 日本では天武天皇の時代以後、唐の影響を受けて五刑が導入された。大宝律令・養老律令では笞罪-杖罪-徒罪-流罪-死罪と規定されている。

(18) 青木和夫、稲岡耕二、笹山晴生等、新日本古典文学大系続日本紀二、岩波書店、1990年9月、p57。

皆先奏。若犯死罪。及在外者。先禁後奏。」となっているが、つまり、五位以上の官員が罪を犯した場合、京にいる者に対してはまず上奏し、死罪を犯した者あるいは地方にいる者に対しては禁じて上奏することが規定されている。要するに五位以上の官員に対する断決権限は天皇・太政官が握るものである。しかし、按察使断罪権限を見れば、五位以上の官員に対して、徒罪以下は断決できるという異例な断決権限を有することになる。実際にこの断決権限の使用例が管見の限り見つからないので、按察使の断決権限に関する規定が空文化している可能性がある。しかし、それはともかく、養老三年按察使設置当初、朝廷が按察使にこのように大きな断決権限を附与したことから、国司に対する強力な制約意図が見られるのではなかろうか。

### (三) 体系化の進み

従来の巡察使と比べ、具体的な監察条目と大きな断決権限を有する按察使は、養老三年(719)の按察使創設の詔が発布された後、専属する官吏の増加、駅伝馬の利用許可、位禄の確定など、その体系化の推進された痕跡が見られる。

『続日本紀』養老三年(719)七月丙午条に「補按察使典」があり、按察使に専属する官吏の「典」が補任され、翌年三月己巳条にはこの「典」は「記事」と改号された。記事の職掌については明文がないが、按察使の活動についての報告書などの書類整理にあたったと思われる。按察使に専属する官吏の増加から、按察使仕事の繁忙と複雑さが読み取れる。

また、『続日本紀』養老四年(720)三月乙亥条に、

#### 史料(4)

按察使向京、及巡行属国之日、乘伝給食。

とあり、按察使が上京する際と管国を巡行する際に駅伝馬の使用と公食供給が認められていたことがわかる。令制では駅伝馬は重要な国家機関として、その利用は厳密に規定されており、勝手な使用は禁じられていた。按察使の駅伝馬利用の許可、公食供給は為政者の按察使に対する優遇と期待が読み取れると思われる。

さらに、『類聚三代格』養老五年六月十日条によって按察使の位禄が定められた。当条は按察使の重要性を強調して按察使の位禄を確定すべきことを申し出た

太政官奏であり、その中に、

史料(5)

太政官謹奏

①按察使令准正五位上階。祿絶五疋。綿五屯。布十二端。鍬廿口。

記事 令准正七位上階。祿絶二疋。棉二屯。布四端。鍬十五口。

右國郡官人漁獵黎元。蠹害政法。故置件司糾彈非違肅清姦詐。既定官位。宜令有祿料。其按察使請准正五位官。記事准正七位官給祿。謹量議如前。伏聽勅裁。謹以申聞。謹奏。

養老五年六月十日

奉 勅。②朕之股肱。民之父母。獨在按察。不可同等。宜更加祿一倍。仍隨風土所出。通融相折。餘依奏。自今以後。永爲恒式。

とあるが、下線部①の「按察使令准正五位上階」と「其按察使請准正五位官」から、按察使は正五位官に准ずることがわかる。大国の国守の位階は従五位上であることを考慮すれば、按察使の位階は大国の国守以上であり、按察使がいかに優遇されていることが読み取れる。また、下線部②の「朕之股肱。民之父母。獨在按察。」から元正天皇の按察使に対して大きな期待を持っていることや按察使を通して地方政治を正常化させようとするのがわかる。さらに、太政官奏では、按察使の祿は祿令に準じて正五位の祿を支給することが規定されていたが、元正天皇によって「宜更加祿一倍」へと変えた。「自今以後、永爲恒式」として、按察使待遇の基本は定まったのである。第一回按察使派遣の二年後の養老五年に、按察使の位階と祿を定めたのは、一回目の按察使派遣が一定の効果をあげたため、中央が按察使の制度化を精力的に推進するのではないだろうか。

以上のように、養老三年に創設された按察使は、国守兼任という性格や職掌・位祿待遇など養老年間にかけて制度的に整えられたといえる。

### 三. 按察使と巡察使の併存

#### (一) 神龜四年の巡察使の再派遣

養老三年(719)に按察使が創設された後、巡察使の派遣は一時的に停止した。

だが、神亀四年(727)二月甲子条によれば、巡察使の再派遣が行われた。当条に

史料(6)

天皇御内安殿。詔召入文武百寮主典已上。左大臣正二位長屋王宣勅曰、①比者咎徵荐臻、災氣不止。如聞、時政違乖、民情愁怨。天地告譴、鬼神見異。朕施德不明、仍有懈缺耶。将百寮官人不勤奉公耶。身隔九重、多未詳委。宜其諸司長官精拊當司主典已上、勞心公務清勤著聞者、心挾奸偽不供其職者、如此二色、具名奏聞。其善者、量与昇進、其惡者、隨狀貶黜。宜莫隱諱副朕意焉。是日、遣使於七道諸國、巡監国司之治迹勤怠也。

とあるが、下線部①の「比者咎徵荐臻、災氣不止」から災害と官員の不正による百姓の疲弊が深刻化していることがわかる。「身隔九重、多未詳委。」のため、天皇は状況をよく把握できずという問題に対応し、中央諸司においてはその長官に「主典已上」の者の中、「勞心公務清勤著聞者、心挾奸偽不供其職者」を奏聞するよう、指示した。一方、地方においては、「国司之治迹勤怠」を「巡監」するため、使者を派遣した。ここで、使の名称は未詳であるが、「七道諸国」という巡察使と同じ派遣目的地(按察使の監察範囲は周辺の一～四カ国に対して、巡察使は「道」を監察単位とする)、「巡監國司之治迹勤怠」という巡察使に似る監察内容(使者は十二月丁亥に、国司の治績を上等・中等・下等の三等に分けて復命<sup>(19)</sup>)および後の天平十年十月己丑条、天平十四年九月戊午条の「遣巡察使於七道諸國」という記述の類似性からみれば、派遣されたのは巡察使であるのは間違いないと思われる。また、従来巡察使の監察対象は国郡司であり、727年の派遣では「国司」だけを監察対象とすることを考慮すれば、727年の巡察使派遣は国司、特に按察使を兼任する国司に対する「専門巡察」であろう。この点は、按察使が国守兼任で、按察使自身に対する監察の不足が認識されたことと関わっていると考える。神亀元年(724)十月乙卯条によれば、出雲按察使息長真人臣足に不正行為があった。

(19)『続日本紀』神亀四年(727)十二月丁亥条：先是遣使七道。巡檢國司之状迹。使等至是復命。詔依使奏狀。上等者進位二階。中等者一階。下等者破選。其犯法尤甚者。丹後守從五位下羽林連兒麻呂處流。周防目川原史石庭等除名焉。授正六位上背奈公行文從五位下。

## 史料(7)

散位従五位下息長真人臣足任出雲按察使時、贖<sup>(20)</sup>貨狼籍、惡其景迹、奪位祿焉。

史料(7)で示されたように、息長真人臣足が出雲按察使に任じたとき、不当な蓄財が目にとり、朝廷はその景迹を憎み、その位祿を奪ったのである。使者派遣の重要な契機となったのが、息長真人臣足のように、按察使としての不正行為があったからかもしれない。出雲按察使息長真人臣足の不正行為が朝廷に按察使自身に対する監察の必要性を示しているのではないだろうか。

按察使と同様に諸国の行政を監察する巡察使が神亀四年(727)二月に再派遣され、陸奥出羽を除くと八世紀後半で按察使の記録が途絶えてしまうことから、神亀年間において、巡察使の再派遣が按察使の衰退を示し、陸奥出羽以外の按察使は実体を失い、按察使制が機能していなかったのが通説になっている。<sup>(21)</sup>一方、二星潤氏が反論したように、按察使の制度は養老年間にすでに整えられており、特定の国守が按察使を兼任することも定められた以上、任官記事は必要ない(按察使が国守兼任の場合は、按察使任官の記事は『続日本紀』に存在しない。任官記事が収載された按察使は、国守兼官ではない場合や管轄国が異なるなど、設置当初の規定から外れる例外的なものであった)と考えられ、史料の少なさが按察使の衰退を示すわけではない。また、按察使と巡察使は制度が異なるため、神亀四年の巡察使派遣をもって、按察使が衰退していたとはいえ、両者は補完し合って機能していた主張する。<sup>(22)</sup>

筆者から見れば、神亀元年(724)出雲按察使息長真人臣足の不正行為が発生した後、神亀四年(727)に巡察使が七道諸国に派遣され、しかも派遣目的は按察使職掌と同じく「巡監國司之治迹勤怠」ということから、国守である按察使自身の監察が必要であり、727年巡察使再派遣の目的は按察使への監察を加えることであると考えられる。この時点で按察使と巡察使が補完し合って機能していたと言える。しかし、727年以降、按察使と巡察使が地方行政監察における機能状況は

(20) 贖：朝日本に贖の誤かとするのが妥当。不当な蓄財が目にとり余ること。

(21) 林陸朗の「巡察使の研究」(『上代政治社会の研究』所収、1969年、吉川弘文館)、今泉隆雄「按察使制度の一考察」(『国史談話会雑誌』十三、1969年)、渡部育子「陸奥国按察使について」(『宮城の研究』二所収、清文堂出版、1983年)等の論文に指摘された。

(22) 二星潤、八世紀にみえる按察使。続日本紀研究(373)、2008年4月、p29。

表3 按察使が史料に現れた例と巡察使派遣の年表(727年～770年)

|             | 相關記録  |
|-------------|---|
| 神龜四年(727)   | 遣使於七道諸國。巡監國司之治迹勤怠也。   |
| 天平九年(737)   | 陸奥按察使大野朝臣東人等言。從陸奥國達出羽柵道經男勝。行程迂遠。請征男勝村以通直路。  |
| 天平十年(738)   | 遣巡察使於七道諸國。採訪國宰政迹黎民勞逸。   |
| 天平十一年(739)  | 陸奥國按察使兼鎮守府將軍大養德守從四位上勳四等大野朝臣東人   |
| 天平十四年(742)  | 遣巡察使於七道諸國。又任左右京畿内班田使。   |
| 天平十六年(744)  | 遣巡察使於畿内七道。  |
| 天平十六年(744)  | 勅、頒卅二條於巡察使。事具別勅。(略)又口勅十三條、具在別勅。又勅曰、為檢天下諸國政績治不、今差巡察使、分道發遣。但比年以來、所任使人、訪察不精、黜陟有濫。吏民由是未肅。風化所以尚樞。故今具定事條、仰令巡檢。唯恐官人、不練明科。多犯罪愆、還陷法網。仍垂非常之恩、特開自新之路。其國郡官司、雖犯謀反・大逆、常赦所不免、咸悉除免、一切勿論。但情懷奸偽、不肯吐實、使人存意、再三喻示。若是固執、猶不首伏者、依法科罪。普天率土、宜知朕懷焉。又口勅五條。語具別記。 |
| 天平勝宝四年(752) | 又以參議從四位上橘朝臣奈良麻呂為但馬因幡按察使。兼令檢校伯耆。出雲。石見等國非違事。  |
| 天平勝宝六年(754) | 任巡察使。   |
| 天平宝字元年(757) | 正四位下大伴宿禰古麻呂為陸奥按察使。  |
| 天平宝字二年(758) | (前略)古者、三載考績、三考黜陟。所以表善簡惡盡臣力者也。自今以後、宜以六歲為限、省送故迎新之費、其每至三年、遣巡察使、推檢政迹、慰問民憂。待滿兩廻、隨狀黜陟。庶令移易貪俗、悉變清風、黎元息肩、倉廩有實。普告遐邇、知朕意焉。  |
| 天平宝字四年(760) | 以文部少輔從五位下藤原朝臣楓麿為東海道巡察使。仁部少輔從五位下石川朝臣公成為東山道使。河内少掾從六位上石上朝臣奧繼為北陸道使。尾張介正六位上淡海真人三船為山陰道使。右少弁從五位下布勢朝臣人主為山陽道使。典藥頭外從五位下馬史夷麿為南海道使。武部少輔從五位下紀朝臣牛養為西海道使。每道録事一人、觀察民俗、便即校田。   |
| 天平宝字四年(760) | 勅曰。盡命事君。忠臣至節。隨勞酬賞。聖主格言。昔先帝數降明詔。造雄勝城。其事難成。前將既困。然今陸奥國按察使兼鎮守將軍正五位下藤原惠美朝臣獵等。教導荒夷。教導皇化。不勞一戰。造成既畢。又於陸奥國牡鹿郡。跨大河凌峻嶺。作桃生柵。奪賊肝膽。眷言惟績。理應褒昇。宜擢朝獵。特授從四位下(中略)其軍士蝦夷俘囚有功者。按察使簡定奏聞。  |
| 天平宝字四年(760) | 新羅國遣續飡金貞卷朝貢。使陸奥按察使從四位下藤原惠美朝臣朝獵等問其來朝之由。  |
| 天平宝字五年(761) | 從四位上藤原惠美朝臣眞光為兼美濃。飛驒。信濃按察使。授刀督從四位上藤原朝臣御楯為兼伊賀。近江。若狹按察使。   |
| 天平宝字五年(761) | 幸近江按察使御楯第。轉幸大師第。宴飲賜從官物有差。極歡而罷。  |
| 天平宝字五年(761) | 陸奥出羽按察使如故。  |
| 天平宝字六年(762) | 鎮國衛驍騎將軍兼美濃飛驒信濃按察使從四位上藤原惠美朝臣眞光並為參議。  |

|              |  |
|--------------|--|
| 天平宝字七年 (763) | 從五位上藤原朝臣田麻呂爲陸奥出羽按察使。   |
| 天平宝字八年 (764) | 從三位授刀督兼伊賀近江按察使藤原朝臣御楯薨。   |
| 天平神護二年 (766) | 出雲國按察使從三位文室眞人大市。外衛大將兼丹波守從四位下藤原朝臣田麻呂。右大弁兼越前守從四位下藤原朝臣繼繼並爲參議。   |
| 天平神護二年 (766) | 以從四位下阿倍朝臣毛人爲五畿内巡察使。從五位下紀朝臣廣名爲東海道使。正五位上淡海眞人三船爲東山道使。從五位上豐野眞人出雲爲北陸道使。從五位上安倍朝臣御縣爲山陰道使。正五位下藤原朝臣雄田麻呂爲山陽道使。從五位下高向朝臣家主爲南海道使。採訪百姓疾苦。判斷前後交替之訟。并檢頃畝損得。其西海道者。便令大宰府勘檢。  |
| 神護景雲元年 (767) | 從三位藤原朝臣藏下麻呂爲伊豫土左二國按察使。   |
| 神護景雲二年 (768) | 從三位藤原朝臣繩麻呂爲近江按察使。  |
| 神護景雲二年 (768) | 惠美仲麻呂越前國地二百町。故近江按察使從三位藤原朝臣御楯地一百町捨入西陸寺。   |
| 神護景雲二年 (768) | 先是東海道巡察使式部大輔從五位下紀朝臣廣名等言。得本道寺神封戸百姓款曰。公戸百姓。時有霑恩。寺神之封。未嘗被免。率土黎庶。苦樂不同。望請。一准公民。俱沐皇澤。使等商量。所申道理。至是。官議奏聞。奏可。餘道諸國亦准於此。』又同前言。運春米者。元來差徭。人別給糧。而今徭分輸馬。獨給牽丁之糧。窮弊百姓無馬可輸。望請。依舊運人別給糧。又下總國井上。浮嶋。河曲三驛。武藏國乘瀧。豐嶋二驛。承山海兩路。使命繁多。乞准中路。置馬十疋。奉勅依奏。其餘道春米。諸國糧料。亦准東海道施行。』 |

注：太線の部分は巡察使に関するもの。

ある程度変化した。表3が示しているように、聖武朝から称徳朝まで、巡察使の派遣、巡察使による監察結果の上申や提案などが頻繁的に見られるのに対して、按察使に関する記録は任官記事と陸奥按察使の軍事上の功績だけ見られる。727年を含み、聖武朝において、巡察使が四回派遣された。さらに、『続日本紀』天平十六年(744)九月丙戌条に、

史料(8)『続日本紀』天平十六年(744)九月丙戌条

勅、頒州二條於巡察使。事具別勅。(略)又勅曰、為檢天下諸国政績治不、今差巡察使、分道發遣。但比年以來、所任使人、訪察不精、黜陟有濫。吏民由是未肅。風化所以尚權。故今具定事条、仰令巡檢。

とあり、聖武朝において巡察使の巡察すべき条項を具体的に規定する三十二条が發布され、巡察使制の完全が見られる。また、『続日本紀』天平宝字二年(758)十月甲子条によれば、

史料(9)

自今以後、宜以六歳為限、省送故迎新之費、其每至三年、遣巡察使、推檢政迹、慰問民憂。待滿兩廻、隨狀黜陟。庶令移易貪俗、悉變清風、黎元息肩、倉廩有實。普告遐邇、知朕意焉。

淳仁朝において、巡察使の毎三年派遣が規定された。つまり、聖武朝から称徳朝までは内政に重心を置き、巡察使制の完全を通して地方支配を強化する傾向が見られる。一方、『続日本紀』天平勝宝四年(752)十一月乙巳条に、

史料(10)

又以參議從四位上橘朝臣奈良麻呂爲但馬因幡按察使。兼令檢校伯耆。出雲。石見等國非違事。

とあり、752年に橘奈良麻呂が但馬・因幡按察使に任命され、兼ねて伯耆、出雲、石見などの国の非違を檢校させられた。つまり、少なくとも752年まで按察使は所管国の非違を監察するという職能を有し、地方行政監察使として機能していると考えられる。二年後の754年に巡察使の任命(『続日本紀』天平勝宝六年(754)十一月辛酉条)が見られることを合せて考えると、この時期、巡察使と按察使が併存し、共に機能していると考えられる。要するに、神亀四年の巡察使再派遣の目的は按察使への監察を加えることであり、この時点で按察使と巡察使が補完し合って機能していたと考えられるが、聖武朝から淳仁朝までは、内政に重心を置き、按察使より、巡察使制の完全を通して地方支配を強化する傾向が読み取れ、按察使が常置する地方行政監察官として温存していて、巡察使と按察使の併存は確かだが、按察使が地方監察における作用と効果は限られていて、巡察使の方が主な地方行政監察使として重用され、活躍していると指摘したい。

## (二) 陸奥按察使の特殊化

光仁朝に入ると、巡察使の派遣記録がなくなり、延暦二年(783)頃を境として陸奥出羽按察使を除くと他の按察使も史上に姿を消してしまう。それは大規模な征夷と関わっているのではなかろうか。光仁期から、蝦夷に対する敵視政策が始まり、弘仁2年(811年)まで特に三十八年戦争とも呼ばれる蝦夷征討の時代が続

いた。地方官人の監察という「内政の整頓」より、律令国家の東北経営、国家支配の拡張という「対外事業」を重視する政策の影響によって、地方行政監察使制度の停滞もやむおえないことであろう。一方、陸奥按察使は所管地域が軍事辺要地によって、逆に脚光を浴びたことも理解できる。「全国的に設置されていた按察使が陸奥出羽両国だけに限られるということは、いわば按察使制度の特殊化という現象のあらわれにほかならない」と高橋氏が指摘したとおりである。<sup>(23)</sup>本章では陸奥出羽按察使に関する史料をまとめ、いわゆる「陸奥出羽按察使の特殊化」の過程を簡単に論じる。

『続日本紀』養老五年(721)八月癸巳条によれば、「出羽隸陸奥按察使」が設置されたことがわかる。出羽国は本来北陸道に属していたが、養老五年(721)に陸奥按察使の管下に置かれたことは出羽国の北陸道から東山道への移管を意味している。その前の年、養老四年(720)九月二十八日に蝦夷が反乱を起こし、按察使毛野朝臣廣人を殺害したという陸奥国の奏言があることを考慮すれば(『続日本紀』養老四年(720)九月丁丑条)、陸奥出羽按察使の設置、出羽国の北陸道から東山道への移管は蝦夷反乱の発生や辺境支配策の転換と関わっていると考えられる。養老四年の反乱や征夷が陸奥を主舞台としたもので、養老六年(722)閏四月乙丑条によれば、陸奥で一連の重要な政策が行われていた。

#### 史料(11)

閏四月乙丑、太政官奏曰、迺者、辺郡人民、暴被寇賊、遂適東西、流離分散。若不加矜恤、恐貽後患。是以、聖王立制、亦務実辺者、蓋以安中国也。

①望請、陸奥按察使管内、百姓庸調浸免、勸課農桑、教習射騎、更稅助辺之資、使擬賜夷之祿。(後略)

又食之為本、是民所天。隨時設策、治国要政。望請、勸農積穀、以備水旱、仍委所司、差發人夫、開墾膏腴之地良田一百万町、其限役十日、便給糧食、所須調度、官物借之、秋收而後、即令造備。若有国郡司詐作逗留、不肯開墾、並即解却、雖經恩赦、不在免限。如部内百姓、荒野・閑地、能加功力、收獲雜穀三千石已上、賜勲六等。一千石以上、終身勿事。見帶八位已上、加勲一転。即酬賞之後、稽遲不營、追奪位記、各還本色。

(23) 高橋崇、按察使の制度一特に陸奥出羽の一、歴史地理85(3・4)、1955年3月、p72。

又公私挙、取利十分之三。

又言、用兵之要、衣食為本。鎮無儲糧、何堪固守。募民出穀、運輸鎮、可程道遠近為差。委輸以遠二千斛、次三千斛、近四千斛、授外從五位下。奏可之。其六位已下、至八位已上、隨程遠近運穀多少、亦各有差。語具格中。

史料(11)で示されたように、養老四年九月の蝦夷反乱の対策として、養老六年(722)閏四月乙丑条の太政官奏に陸奥按察使管内の租税の特例(第一項)、百万町歩開墾計画(第二項)、出挙利率軽減(第三項)、陸奥鎮所への運穀奨励(第四項)の四項が提出された。下線部①に陸奥按察使管内の調庸全免とそれにかわる「税布」の賦課が規定されている。そして、「勸課農桑」のほか、「教習射騎」も按察使の監察の一項とすることから、陸奥按察使管内という辺要地の特殊性が読み取れる。これらの政策をみればわかるように、蝦夷戦争と辺境政策の変化を機に、養老五年八月以前と以後とでは、陸奥按察使はその性格を大きく変え、国司の監察よりも辺境政策の確保がその任務であると言えよう。永田英明氏によれば、「養老五年後半における出羽国の位置づけの転換は養老四年の反乱後の応急的な対策から、本格的な支配再建政策へと移行する初期の段階で、律令国家側による辺境支配体制の広域的な再構築の一環として構想・実施されたものとみるべき」<sup>(24)</sup>である。陸奥・出羽を包括した辺境政策に関する責任主体である陸奥按察使はその核となっている。「養老五年の出羽所管により、陸奥按察使は辺境政策を担う両国の上に立つ、いわば辺境政策における現地の最高責任者へと転化した」<sup>(25)</sup>のである。『続日本紀』において、陸奥按察使の任官・上昇、征夷の功(天平宝字四年正月丙寅条)や新羅國の朝貢に関すること(天平宝字四年九月癸卯条)が記録されている。陸奥按察使が辺要地の長官として重視されていることは言うまでもない。

陸奥按察使が最も脚光を浴びるのは光仁天皇(770-781)の時期からである。それは光仁期から、蝦夷に対する敵視政策が始まり、弘仁2年(811年)まで特に三十八年戦争とも呼ばれる蝦夷征討の時代と重なる。その中、宝龜五年(774)から宝龜九年(778)まで陸奥按察使大伴宿祢駿河麻呂(『続日本紀宝龜五年十月庚午条)、紀朝臣広純が征夷における功のこと(『続日本紀』卷卅五宝龜九年六月庚子)

(24) 永田英明. 出羽国の東山道移管と陸奥按察使. 日本歴史(811), 1-18, 2015年12月, p15.

(25) 永田英明. 出羽国の東山道移管と陸奥按察使. 日本歴史(811), 1-18, 2015年12月, p15.

が『続日本紀』に記録されている。また、延暦八(789年)・十三(794年)・二十(801年)の各年には、紀古佐美・大伴弟麻呂・坂上田村麻呂等による蝦夷征討の事業が大規模に強行され、二一年(802年)には鎮守府を多賀城から胆沢城に北進せしめるなど、古代を通じてこの時期こそ律令国家の東北経営が最も成功し、国家支配の最も北に伸張したその頂点であった。このような背景で、『類聚三代格』弘仁三年(812年)正月廿六日の太政官謹奏は按察使の位階を従来の正五位上から従四位下にあげるといっているのである。

#### 史料(12)

##### 太政官謹奏

##### 應増陸奥出羽兩國按察使位階事

右謹檢案内。去養老五年六月十日奏。用件官品准正五位上。余來流行以至今日。

臣等商量。方面之任。威風所存。夷囚之侶。瞻仰是頼。然則職重階輕。管大勢小。伏望。増階品為從四位下官。將優邊守且鎮物情。臣等商量具件如前。伏聽天裁。謹以申聞。謹奏。聞。

史料(12)によれば、陸奥出羽両国の按察使に対し、官位を上げる効果として、按察使本来の非違糾弾、善政挙聞といった職掌にはふれず、「將優邊守且鎮物情」と辺要地たる陸奥出羽両国の安定が強調されている。高橋氏が指摘したように、陸奥按察使は延暦二年以降において、東北方面辺要地の行政と軍政の最高官吏として望むことに成ったのであり、この事実こそ按察使の特殊化にほかならないのである。<sup>(26)</sup>つまり、上述のような東北地方の物情が最も安定し国家の支配権が最も拡大された体勢を維持するべく、この辺要たる陸奥出羽両国をさらに特殊地域とし、既存の按察使に従来よりはるかに強力なる支配権を与えて守りを固め締めたと考えられるのである。けれども、このような特殊化された陸奥出羽按察使の生命は、嘉祥から寛平にかけて、律令体制の全体的な傾き一東北経営の放棄といった政情の変化とともに形態化されて行ったとされている。<sup>(27)</sup>

(26) 高橋崇. 按察使の制度—特に陸奥出羽の一. 歴史地理85(3・4), 1955年3月, p74.

(27) 高橋崇. 按察使の制度—特に陸奥出羽の一. 歴史地理85(3・4), 1955年3月, p78.

## おわりに

本論は按察使の設置原因、地方監察の発展、按察使と巡察使の併存を三章にわたって検討してきた。まとめると、

- 一、按察使の新設は、遣唐使による唐制の移入を機に元来の巡察使の欠陥を補い、政治を刷新するための、地方官監察の二次修正である。元明・元正朝において、地方行政監察使を重視する政策の連続性が見られ、巡察使から按察使への変化は地方監察の細部化の進みを象徴している。
- 二、神亀四年の巡察使再派遣の目的は按察使への監察を加えることであり、この時点で按察使と巡察使が補完し合って機能していたと考えられるが、聖武朝から称徳朝までは内政に重心を置き、巡察使制の完全を通して地方支配を強化する傾向が読み取れ、按察使が常置する地方行政監察官として温存しているのは確かだが、地方監察での作用と効果は限られ、巡察使が主な地方監察機関として機能していると指摘したい。
- 三、光仁朝から弘仁二年(811)までの蝦夷征討の時代において、地方官人の監察という「内政の整頓」より、律令国家の東北経営、国家支配の拡張という「対外事業」を重視する政策の影響によって、地方行政監察使制度の停滞が見える。一方、辺要たる陸奥出羽両国は蝦夷反乱・征夷事業によって特殊地域とされ、陸奥出羽按察使も特殊性を持ち、東北方面辺要地の行政と軍政の最高官吏として辺境政策の確保における役割が強調されるようになった。地方行政監察使の発展は律令国家の発展需要と深く関わっていると考えられる。

### 参考文献

- 渡部育子. 元明天皇・元正天皇一まさに今、都邑を建つべし。ミネルヴァ書房, 2010年3月。  
笠原英彦. 巡察使制の機能に関する覚書. 法学研究 68 (1), 1995年1月。  
高橋崇. 按察使の制度—特に陸奥出羽の一. 歴史地理 85 (3・4), 1955年3月。  
坂元義種. 按察使制の研究—成立事情と職掌・待遇を中心に. ヒストリア (44・55), 1966年6月。  
青木和夫. 稲岡耕二他校注. 『新日本古典文学大系12 続日本紀一』. 岩波書店, 1989年3月。  
黑板勝美. 『新訂増補国史大系第二十五巻 類聚三代格』. 吉川弘文館, 1936年10月。  
二星潤. 八世紀にみえる按察使. 続日本紀研究 (373), 2008年4月。  
永田英明. 出羽国の東山道移管と陸奥按察使. 日本歴史 (811), 1-18, 2015年12月。