

國學院大學學術情報リポジトリ

天平の疫病大流行の復興政策について

メタデータ	言語: 出版者: 公開日: 2024-02-24 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 何, 璇 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/0002000052

天平の疫病大流行の復興政策について

The revival policy on prevalence of plague in Tenpyou

何 璇

キーワード：天平 疫病 復興政策

Key Words: Tenpyou plague revival policy

要旨

「災害大国」の日本の歴史は「災害の被災と復興の繰り返し」そのものと言っても過言では無い。地震、台風、洪水などの自然災害のほか、古代において疫病にも苦しまれていた。

その中、天平七年から九年にかけて、天平の疫病大流行が非常に深刻な事態を招いた。この疫病大流行は人口、経済、政治、様々な面で当時の日本社会の基盤に打撃を与えたが、その後、国勢が持ち直され、「四字符号」という律令国家の最盛期を迎えることになる。

本論は先行研究を踏まえて、天平の疫病大流行の復興政策を中心に、当時の日本はいかに疫病から乗り越えて律令国家の興隆をもたらしたかを検討するものである。結論として、医薬の給療、賑給の量加など一時的な救済措置を取った上、聖武天皇と橘諸兄をはじめとする朝廷が復興を図るために、十数年をかけて、農民の負担軽減、軍団の廃止、郷里制の廃止、郡司の減員、土地政策の改革など一連の復興政策を施行したことで、ようやく国力を回復させ、律令国家の最盛期を築き上げたと考える。

Abstract

It is no exaggeration to say that the history of the Japan of a “disaster-prone country” is “the repetition of disaster damage and reconstruction” itself. In addition to natural disasters such as earthquakes, typhoons, and floods, it was also plagued by plagues in ancient times.

In the midst of this, from the seventh to the ninth year of Tenpyou (735-737), prevalence of plague in Tenpyou caused a very serious situation. The plague dealt a blow to the foundations of Japan society at the time in terms of population, economy, politics, and many other aspects, but then the country picked up and the “four-character era” was the heyday of the Japanese nation under the ritsuryo codes.

Based on previous research and historical sources, this paper focuses on the revival policy of the plague in Tenpyou and examines how the Japan of the time overcame the plague and brought about the rise of the country. In conclusion, in order to restore the country, in addition to taking temporary relief measures such as the provision of medicine and the addition of the amount of lively salaries, the Imperial Court, including Emperor Seimu and the Tachibanano

Moroe, took more than a dozen years to implement a series of revival policies such as reducing the burden on the peasants, abolishing the corps, abolishing the go-risei (township-neighbourhood system), reducing the number of county priests, and reforming the land policy, finally restored the national power and built up the heyday of Japanese nation under the ritsuryo codes.

はじめに

周知のように、日本は「災害大国」と言われている。気候と地形的因子より、日本は水に起因する災害を受け易い。また、環太平洋火山帯に属しているため、地震、火山活動が活発である。様々な災害は現在でも日本にとっては避けることが出来ないものである。地震、台風、洪水などの自然災害のほか、日本は古代において疫病、飢饉にも苦しまれていた。日本の歴史が「災害の被災と復興の繰り返し」そのものであると言っても過言では無い。

日本は8世紀初頭までに中国の疫病モニタリング制度を導入しており、疫病などの災害が発生した際には朝廷への報告が常に行われるようシステムを定めた⁽¹⁾。この制度の存在により、天平七年から九年(735-737)年に発生した疫病の際にも詳細な記録が残されることとなった。それらの記録は『続日本紀』を中心の史料に残されている。『続日本紀』に残された疫病関連記事によれば、奈良時代における疫病流行は少なくとも49回があった⁽²⁾。その中には、特に聖武天皇の治世下に当たる天平七年(735)・天平九年(737)の疫病がは天平の疫病大流行と呼ばれて、深刻な被害をもたらし、その後の国家政策にも大きな影響を与えた。

この天平大疫に関する研究について、福原栄太郎氏(2000)や野崎千佳子氏(2000)、または小田愛氏(2019)は天平七年・九年の疫病流行から、疫病に対する医療救助、疫病による国政・庶民の生活への影響などを中心とする研究が進められてきた。一方、中国側には、董科氏(2010)もこの天平の疫病大流行に注目し、この天平大疫を日本律令時代の疫病救済対策が転換するきっかけと指摘している。また、劉琳琳氏(2010)と董伊莎氏(2015)は祭祀と疫神信仰から疫病を分析する。そのほか、姚瓊氏(2020)は中国古代の疫病観が日本に与えた影響を論述

(1) Farris-William Wayne). Population, Disease, and Land in Early Japan, 645-900. Harvard University Asia Center, 1985.

(2) 董科：8至9世紀日本疫病救済事業初步研究：以实物救济为中心。《史林》，2011年第3期。

している。

しかし、災害直後、短期的な救済対策に関する研究と比べると、これらの先行研究の中、長期的、「活力ある国の再生」を目指す復興政策に関する研究成果は散見されており、やや不足感は否めない。そして、西山良平と勝山清次(2021)も著作の中に橘諸兄政権の政策は天平大疫からの復興対策と評価する必要性を言及し、注意を喚起している。

「危機こそ好機である」、有力な対策は「多難興邦」の前提となる。古代日本の疫病対策から当時の日本社会と災害の関係を浮き彫りされる。医薬の給療、賑給の量加など一時的な救済措置を取った上、聖武天皇と橘諸兄をはじめとする朝廷はいかに疫病から乗り越えて国の興隆をもたらしたか。本論文は新たな疫病研究における視角を提起して、この天平の疫病大流行の復興政策について論述したいと思う。

一. 天平大疫の実態

天然痘と思われる疫病が天平七年(735)、大宰府管内である九州北部で発生したと記録されており、のちの天平九年(737)には全国的に大流行することとなった。

天平九年の諸国正税帳から借りた出挙を返済せずに死亡した者の割合を見ると、和泉監では44%、豊後国では30~31%、長門国では14%、駿河国では30~34%に及ぶ。その前後の年は1~8%しかないため、突出して高い割合であることがわかる。⁽³⁾

日本史の研究者ウィリアム・ウェイン・ファリスがこの正税帳を利用して算出した推計によれば、735-737年の天然痘流行による日本の死亡者数は当時の総人口の25-35パーセントに達しており、一部地域ではそれをはるかに上回る死亡率であった。⁽⁴⁾ 推計に従えば、この時期の日本では100万-150万人が天然痘によって死亡していたことになる。⁽⁵⁾

(3) 本庄総子、「日本古代の疫病とマクニール・モデル」、『史林』,Vol.103No.1, 2020年。

(4) Farris-William Wayne. Population, Disease, and Land in Early Japan, 645-900. Harvard University Asia Center, 1985。

(5) 福原栄太郎、「天平九年の疫病流行とその政治的影響について」、『神戸山手大学環境文化研究所紀要』四,2000年。

百姓だけでなく、この疫病大流行は貴族・官人たちも及ぼした。「廢朝。以百官官人患疫也。」(『続日本紀』卷第十二天平九年六月甲辰朔条)という事態から国家経営を危機に陥れる可能性があることを窺い知る。実際、同記同日条では、「百官官人患疫也」とする記述に続き、10日には大宅朝臣大國が死去したのをはじめとして、翌日には大宰大貳小野朝臣老、18日には長田王、そして23日には中納言多治比真人縣守、7月5日には大野王、同13日には参議兵部卿藤原朝臣麻呂、17日には百濟王郎が死去したとする記事が載せられている。国政を担う公卿をみると、8人のうち、5名が命を落とし、死亡率は62%にも達した⁽⁶⁾。表1から見ると、貴族の中、約四割の従五位下以上の京官がこの半年間に亡くなっている。⁽⁷⁾

(表1) 天平九年八月末日における京官位階別生死一覽⁽⁸⁾

位階	原数	死亡者数	生存者数
正二位	1	1	0
正三位	3	3	0
従三位	3	1	2
正四位上	2	0	2
正四位下	4	2	2
従四位上	6	0	6
従四位下	12	4	8
正五位上	4	3	1
正五位下	9	4	5
従五位上	14	8	6
従五位下	34	10	24
総計	92	36	56

また、この疫病によって一族の枢要な人物をすべて失った藤原一族は衰えて、橘諸兄が政権を担うようになる。中央朝廷の政治態勢が完全に変わったと言えよう。

非常事態である天平の疫病大流行は律令制を崩壊させるぐらいの危機と思われる。史書は「是年春。疫瘡大發。初自筑紫來。經夏涉秋。公卿以下天下百姓。相

(6) 高田淳、「長門国正税帳 天平九年度」、林隆朗・鈴木靖民編『天平諸国正税帳』。現代思潮社、1985年、ページ463。

(7) 福原栄太郎、「天平九年の疫病流行とその政治的影響について」、『神戸山手大学環境文化研究所紀要』四、2000年。

(8) 福原栄太郎、「天平九年の疫病流行とその政治的影響について」、『神戸山手大学環境文化研究所紀要』四、2000年。

繼没死不可勝計。近代以来未之有也。】(『続日本紀卷』第十二天平九年是年春条)と特記した。しかし、この疫病大流行は人口、経済、政治、様々な面で当時の日本社会の基盤に打撃を与えたが、その後、国勢が持ち直され、「四字年号」という律令国家の最盛期を迎えることになる。その過程で、一連な有力と思われる復興政策が聖武天皇と橘諸兄をはじめとする中央集権の朝廷より実施された(表2)。

(表2) 天平九年疫病流行後の政策一覧⁽⁹⁾

	政策項目	実施	復活
1	私出挙稻禁止	天平九年九月二十二日	
2	東国防人停止	天平九年九月二十二日	天平十八年十二月以后
3	京内徭銭停止	天平九年十月二日	天平神護年中
4	停止額外散位散位続勞銭	天平九年十月七日	天平宝字二年十二月二十八日
5	大倭国を大養徳国と改称	天平九年十二月二十七日	天平十九年十二月二十七日
6	国司借貸の停止	天平十年三月九日	延暦十七年六月
7	健兒の停止	天平十年五月三日	天平宝字六年二月十二日
8	諸国国郡囚の造進	天平十年八月二十六日	
9	郡司主政・主帳の減員	天平十一年五月二十三日	天平二十年～天平宝字五年の間
10	諸国兵士の停止	天平十一年五月二十五日	天平十八年十二月十日
11	封戸租の封主全給	天平十一年五月三十日	
12	駅起稻・兵家稻の正税混合	天平十一年六月十七日～	
13	不善郡司の解任	天平十一年七月十五日	

その中には、1・6は農業を中心の復興政策であり、2・7・10は軍事とかかわって、9・13は地方の支配体制と関係がある。以下はこの表で示された主要な復興政策を詳述する。

二. 人民の負担軽減

(一) 出挙について

八世紀のはじめ、「平城京」という都が奈良につくられた。天皇を中心とする政府、つまり「朝廷」が全国を支配するしくみが整えられていった。国の財政を支えたのは、「税」である。人々は、国からわりあてられた土地で取れた稲を地方の役所に納め、地方の特産物を、都へ届け、各地の特産物も都に運ばれた。また、

(9) 福原栄太郎。「天平九年の疫病流行とその政治的影響について」、『神戸山手大学環境文化研究所紀要』四、2000年。

兵士となったり、都や寺をつくるために働く負担もあった。税は、人々にとって負担になった。その故に、八世紀になると、農民で貧乏に苦しむ者が増えてきた。租税の中で農民を苦しめた、一つの大きな税は、出挙である。

出挙とは、古代に農民へ稲の種もみや金銭・財物を貸し付け、利息とともに返還させる制度のことである。債務不履行の際において質物で返済できないときや質物契約のない場合は財産が差し押さえられることもある。それでも不足するときは労働によって弁済することなどが定められている。⁽¹⁰⁾「出挙」という制度は農民たちが厳しい自然環境の中に生きて行く上で生まれた知恵であり、農業活動において、気象環境からの凶作を乗り切るには必要な制度である。この出挙も、運営主体の違いによって公出挙と私出挙に分けている。

1. 公出挙について

公出挙の制は、何時から全国的に施行されるようになったかは明らかでないが、『続日本紀』の文武元年八月十七日条によれば、遅く持統朝末年には広く行われていたようである⁽¹¹⁾。国府などの地方機関は春になると正税、いわば田租の種稲を農民に貸与し、秋の収穫期に貸与した種稲に加え、種稲の半分を利息分として返済させるようにした。公出挙は、もともと貧民救済や勸農を目的にしていたが、次第に強制的になり、租税化した。出挙は国にとって、租庸調よりも大切な財源となった。田租として徴収した稲を直接支出しなくて、出挙してその利息を消費するという形で運営されたため、公出挙は国家財政の運用に欠かせぬものとなった。天平六年には諸国駆起稲以外はすべて正税に混合して出挙されることになり、出挙制度の統制が計られている。

公出挙の中には、「借貸」という特別な種類がある。借貸は「賑貸」ともいって、奈良・平安時代の無利息米稲貸与制度である。出挙は一般に有利貸付であって、借貸は無利息で行う。このほかに国司が無利息の官稲を借りうけ、それを有利で農民に貸し付ける国司借貸もあり、国司の私的収入源となっていた。天平六年(734)には、その貸付け限度額が国の等級別に14万束～8万束までとされた。⁽¹²⁾しかし、この徳政は予想通りの役割が果たすことなく、むしろ国司の不当借貸に

(10) 舟尾好正.「<論説>出挙の実態に関する一考察：備中国大税負死亡人帳を中心として」.史林史学研究会(京都大学文学部内).56-5, 1973年。

(11) 直木孝次郎.「正税と土地の賣買」.人文研究大阪市立大学文学会.5-10, 1954年。

(12)「国司借貸」条.『世界大百科事典』.平凡社, 2014年。

よって人民の負担となった。

2. 私出挙について

出挙制の発達も、とりもなおさず勤労大衆の負担の増大である。⁽¹³⁾最も重要な原因は私出挙である。前に言及した国が貸し付ける公出挙のほか、令の規定では私稲の出挙も認めた。『養老令』「雑令二十以稲粟条」には「凡以稲粟出挙者。任依私契官不為理。仍以一年為斷。不得過一倍。其官半倍。並不得因日本更令生利。及迴利為本。」という規定がある。つまり「稲粟を出挙したならば、任意の私的自由契約に依ること。官司は管理しない。そうして1年を1期間として判断すること。1倍を超過してはならない。つまり利息は10割を限度としていた。公出挙は半分すること。いずれも日本に従って、さらに利子を発生させたり、複利計算してはならない。」ここでは出挙の利率は公出挙5割、私出挙10割程度で、相当高利の貸付けが行われていたとみられる。

天候不順や無知な農民への複利適用などに起因する私出挙に対する返済で百姓が疲弊し始めたことを知った朝廷は、何度も複利計算の禁止や利率を減らす政令が出した。『続日本紀』卷第五和銅四年十一月壬辰条は「又出挙私稻者。自今以後。不得過半利。余者如令。」とある。これによって、711年は私出挙の利率を5割以下としたが、実際にはほとんど守られなかった。そして養老四年(720)三月、按察使の監察項目として、公出挙の利子率を10分の3に低減、私出挙の利子率や複利禁止の厳守、そして養老二年以前に生じた全ての公出挙や私出挙の債務の免除を決定し諸国へ通知した。しかし、この通達は徹底することなく、効果も著しいとは思えない。

このように、利率が高い私出挙は貴族、豪族、有力農民らの重要な収入源になった。農民の生活は、この高い利率の私出挙に一層苦しくなった。公出挙は貸付時期が限定されており、食料不足などの緊急の需要には役に立たない。高利であっても身近な私出挙に頼る農民が多い。借財が雪だるま的に増えていくことになって、返済できずに私的労働力として長期間拘束されたり、一家が離散するような弊害が明らかになった。

(13) 直木孝次郎。「正税と土地の賣買」,人文研究大阪市立大学文学会 5-10, 1954年。

(二) 私稲出挙と国司借貸の禁止による農民の負担軽減

稲作を基盤とした古代日本に対して、農業生産は経済的柱であり、農民も支配体系の大本となった。⁽¹⁴⁾ そのために、疫病の復興政策も農民の負担軽減から始まった。

疫病の原因で若者を中心に多くの人々が亡くなり、労働人口が急速に減ったのである。そして『続日本紀』には「是歳年穀頗不登」とあるように、飢饉も発生した。疫病は農業に大きな影響を及ぼした。食料と播種が不足のために、農民は特に私稲出挙の高い利率に耐えられなくなった。

これを対応して、農民の負担を軽減するために、天平九年九月二十二日に朝廷は私稲出挙を禁止する勅を頒布した。『続日本紀』卷第十二天平九年九月癸巳条には「詔曰。如聞。臣家之稻貯蓄諸国。出挙百姓。求利交関。無知愚民不顧後害。迷安乞食忘此農務。遂逼乏困逃亡他所。父子流離。夫婦相失。百姓弊窮因斯弥甚。实是国司教諭乖方之所致也。朕甚愍焉。济民之道豈合如此。自今以後。悉皆禁断。催課百姓。一赴産業。必使不失地宜。人阜家贍。如有違者。以違勅論。其物没官。国郡官人。即解見任。」と記されている。これは特に稲穀の私出挙自体を禁止し、違反者には違勅罪を科した。稲は没官、国・郡司は解任することが定められた。これはある程度で農民たちを「乏困逃亡他所。父子流離。夫婦相失」の運命から救った。その後、天平十年三月には国司借貸を停止した。

この私出挙稲の禁止と国司借貸の停止は貴族や豪族が高い利息で行っていた種粃の貸付を国が低い利率で行い回収することにして、国司の不当借貸も控えた。これらの復興政策は単なる目の前の被害状況を考えただけでなく、長い目で見ただことだろうと思われる。公私二つの側面から民生を保障し、それによって、地方機関も複雑な事務を行わなくとも正当または多額の収入を確保することができた。そして、農民の負担を軽減して、「疫飢之民」を救うと同時に、国の税収を確保する復興策だったと言える。

(14) 高島正憲「古代日本における農業生産と経済成長」、『社会経済史学』社会経済史学会、81-4、2016年。

三. 国防からみる復興策

(一) 八世紀前半の軍事制度

日本は白村江の戦いの敗北から、国防力の根本的増強を求め始めた。豪族の私兵であった国造軍に代わり、国家が兵士を徴発し、独立的な軍団組織を作り、各国に駐屯することとなった。

七世紀後半には律令制による国家規模の軍事組織が発足して、軍事制度として軍団兵士制を採用していた。中央に兵部省が設置され、徴兵を可能にする戸籍の整備も進んでいた。戸籍に登録された正丁つまり成年男子3人に1人が兵士として徴発される規定があった。一つの国で約1000人規模の軍団を編成する制度軍団の中には、さらに兵士、衛士、防人、健児などの細分類がある。徴兵された兵士は各地に設置された軍団に配属され、一部の兵士は宮中警備を担う衛士と九州辺要の地の守備防衛を担う防人となった。八世紀に入ると、日本と新羅との緊張関係によって、防人による唐・新羅の牽制国境偏重の傾向が顕著で、この国防対策は一層強化した。

1. 軍団兵士

軍団は、諸国に最低でも一つは設置され、その兵士は、1戸に1人程度の徴集が実際で行われた。兵士を10日交替にしたので、年間30日に訓練や警備に勤めて、庸・雑徭が免除されたが、個人の武器・食料は自前だった。弓、矢、飯袋、水筒、塩袋、斧などの装備は全部自弁すると規定された。

軍団兵士は、全国に設置され、指揮系統は、太政官・兵部省・国司・軍団であった。反乱などがあれば、軍団兵士が動員され、中央から派遣された将軍が統率し、鎮圧した。

2. 衛士

諸国の軍団兵士のうち、京や宮を警備するため、都に派遣されたのが、衛士である(養老令・第17軍防令・12条衛士防人)。彼らは左右衛士府・衛門府に配属され、人員の半分を当番勤務、もう半分を非番とし、非番の午前中は、弓馬等の戦闘の教習を務めた。

3. 防人

八世紀諸国の軍団兵士のうち、唐・新羅を牽制するため、九州北部に派遣されたのが、防人であった(『養老令』第17軍防令12条衛士防人)。難波津から筑紫ま

での海路は、船便があり、食料も支給されたが、そこまでの陸路は、食料が自前で、武器も自前だった。彼らは大宰府の防人司に配属され、軍務に従事しつつ、田地を開墾したりして、食糧を自給していた。一般には3年(8条兵士上番)で交替とされたが、年限を過ぎても帰郷が許されない者もいた。また、東国の兵士が任せられることが多かった。

4. 健児

軍団兵士、防人など大宝令(701年)・養老令(757年)に規定された兵役以外にも、地方軍事力として整備された健児がある。

「健児」という言葉は聖武朝以前みられない用語であり、聖武天皇即位(724)に伴う新しい国家方針の産物とみられた。唐では府兵制の変質過程で募兵の一形式として軍鎮勤務のものとして「健児」が現れる。用語としてはそれを模倣するという説もある。⁽¹⁵⁾ 健児は当初、怪力や兵士の意味であった。普通の軍団兵士のほとんどは、弓馬の武芸技術がなかったが(『養老令』第17軍防令11条衛士上下)、そこを強化したのが、郡司の子弟等の健児である。健児は弓射騎兵であり、専門的技能を有していたといえる。国ごとに30~100人程度で、少数精鋭化が実施されたとはいえ、職能から見ると、後世の武士の起源である説もある。一般的な任務は諸国の兵庫、国府などの守備であり、郡司の子弟を選抜して番を作り任に当たらせた。735年には兵士300人を健児としたことや、翌年、健児、儲士、選士に対して田租、雑徭のなかばが免除となったという記事が残っており、この時期に、健児について国策が打ち出されていたのであろう。⁽¹⁶⁾ しかし健児を動かすには国衙を通じて中央の認めを得る必要があつて、運用の柔軟性が向上したわけではなかった。

当時の予測総人口6、7百万に対して兵力20万人があるという点から、当時の日本はこの莫大な軍事組織を支えたるために、想像以上に負担が大きかった。

(二) 兵士停止による国力回復

以上のような壮年男子が徴用されていた軍事制度は当時の社会にとっては大変な重荷だった。徴兵制はその兵役自体の負担が重いのももちろんだが、もう一つ

(15) 野田嶺志、『日本古代軍事構造の研究』、塙書房、2010年。

(16) 野田嶺志、ノダレイシ、Reishi Noda、「古代王権の軍事的基礎について」、史苑.50-21.1990年。

大きな問題となったのがそれらの働き盛りの男児が兵役で家から離れると、田畑を耕作することができない、農業の労働人口が減るという点である。兵役によって田畑を耕す人が減ることにより、租・調の税収が次第に減り始めてしまったのである。そのためもあり、天平四(732)年、筑紫の兵士が課役(庸・調・雑徭・調副物)をいずれも免除する命令が頒布された。兵士でいる間は租税を免除されるが、農民に戻れば負担に元通りになる。これは国家財政の緊張を惹起した。

疫病大流行によって人口の減少はさらに以上の矛盾を深刻化させた。労働人口の急激な減少は農民から兵士を徴発することが不可能になった一方、人口の減少によって国内叛乱の可能性も減った。これに対応するために、国防より国力回復を優先し、朝廷は軍事上必要でない国の軍団を廃止し、農業に専念する必要があった。

その中、天平九年九月二十二日、防人を停止する政令が頒布された。「是日。停筑紫防人帰于本郷。差筑紫人、令戍壱岐・対馬。」(『続日本紀』卷第十二天平九年九月癸巳条)九州筑紫の防人を本郷、つまり東国に返して、筑紫の人に壱岐、対馬を守らせることにしたという意味であった。東国防人の帰郷の姿が天平十年の正税帳から窺われ、「周防国正税帳」からは約1900人を数えることができるという。それに、備前、児島に向かった者を加えて総勢約2300人前後となるが、これがほぼ防人であったとみなされる。⁽¹⁷⁾東海道の遠江、駿河、伊豆、甲斐、相模、安房、上総、下総、常陸、東山道の信濃、上野、下野、武蔵から東国防人は徴発されていたようである。それら帰郷した兵士は丈夫な労働力として疲弊した村の再建に当たらせることにし、生産の支えになった。⁽¹⁸⁾

そして、同紀天平十年五月三日に(『続日本紀』卷第十三天平十年五月庚午条)「停東海、東山、山陰、山陽、西海等道諸国健兒。」がある。この史料で示されたように、北陸道と西海道を除く諸道で健兒を停止しており、地方軍事力として整備された健兒は一旦、ほぼ廃止することとなった。

また、同紀天平十一年六月二十五日には「癸未。縁停兵士。国府兵庫点白丁。作番令守之。」が記されている(『続日本紀』卷第十三天平十一年六月癸未条)。これによって、諸国の兵士が一時停止した。

(17) 岸俊男、「防人考」、『日本古代政治史研究』、塙書房、1966年。

(18) 宇野俊一、大石学、小林達雄、佐藤和彦、鈴木靖民、竹内誠、浜田隆士、三宅明正、『日本全史：ジャパン・クロニック』、講談社、1991年、ページ123。

これらの軍団停止は、疫病と飢饉に疲弊した人民に対する救済策の一環だと考えて良いであろう。健児など後で復活した制度があったが、疫病に苦しんで人々はこの十数年間生活の安定と生産の発展を図り、活力も回復した。また、健児の採用は、農民兵士の義務制を否定し、郡司子弟からのみ募兵するという理念を表現するものであったと考えられる⁽¹⁹⁾。

軍団兵士や防人、健児の停止によって、人民の徴兵負担国家財政の負担が軽減し、労働人口も増やして、国力が回復してきた。

四. 地方行政システムのスリム化

(一) 八世紀前期の複雑な地方行政

1. 国司と郡司

八世紀初期の地方行政は二重の複雑な支配体系によって支えられている。地方の行政単位を見ると、国司と郡司の二重行政がある。

国司は令制により、中央から派遣されて諸国の政務を行った地方官の総称であり、のちには長官のみをさすようになった。大化の地方制度改革の一環として成立し、大宝令の制定によって制度的に完成した。初期の国司はミコトモチとよばれ、宰、使者などと記された。これに国司の字をあてるのは大宝令施行以後のことである。令制によれば、国の等級に応じて守、介、掾、目の四等官と史生の定数が定められており、その職掌は国の行政、財政、司法、軍事など地方政治全般に及んでいた。具体的には戸籍の作成をはじめ、口分田の収授、税の徴収、兵士の徴発、裁判などがある。⁽²⁰⁾

そして、郡司は国司と同じく律令制のもとで、国司の下で郡を治める地方官である。中央から派遣される任期制の国司とは違い、大化の改新以前にその地域の領主だった地方豪族が代々受け継ぐという世襲制の役職であった。郡の長官を大領、次官を少領として、主政、主帳を実務担当者とするが、郡の規模により郡司の定員に差がある。郡領の補任は、性識清廉にして時務に堪える者を、主政、主帳は書算に巧みな者をあてる才用主義を令の原則として、旧来の地方豪族の影響

(19) 野田嶺志, ノダレイシ, Reishi Noda. 「古代王権の軍事的基礎について」. 史苑. 50-21, 1990年.

(20) 井上寛司. 「国司条」. 『日本大百科全書』. 小学館, 1996年.

を出来るだけ排除して律令政治の諸原則を地方まで貫徹しようとする意図の現れであった。しかし、地方豪族いわば旧国造の排除を徹底させることが出来ず妥協を残したから、彼らは律令官僚の末端として自らを変貌させながら根強く生きつづけ、大宝令制の郡司任用方針も以後幾多の改変を余儀なくさせられた。天平七年五月に至り、大宝令の原則上に大きな妥協があらわれる。才用第一主義による国擬のほか、難波朝廷以来の譜第重大四五人を副えて朝集使に附せしめ郡司候補としたのである⁽²¹⁾。これから見ると、地方の実際運用はおおむね譜第主義により、国造や県主などの伝統的²²地方豪族の子弟が世襲的に郡領に補任された。その郡領は終身官で、郡領に補任されると、無位であつてもただちに従八位上、従八位下を授けられる官位非相当の官である。また郡領には職分田が与えられるが、大領のそれは国守よりも多く、その子弟は国学への優先入学など多くの特権を与えられた。

郡司の考課について、十考を以て限とし、五考上、五考中ならば二階、十考上ならば三階を進め、下々考であれば、当年校定して解任される(考課令考郡司条)。考は毎年国司が量り、大少領は「郡境内田購闕、産業修、礼教設、禁令行、人窮置、農事荒、奸盜起、獄訟繁」の政績の能否について、主政主帳は「在官公廉不及私計、正色直節不能名譽」の善悪について審査された。

郡司はその土地に特有の伝統的な権威と財力を背景にした政治的な権力と徴税や刑罰の執行などの地方行政の実務権限をもっていた。例えば郡の政治や租税の取り立て、裁判を行った。他にも租税の保管し、中央へ献上する等の運用や、班田の収授など絶大な権限を持っていた。

以上、律令制初期の地方の行政は朝廷から派遣されていた国司と、現地の豪族として力を持っていた郡司との二重構造による統治が行われていたと言われている。

2. 地方末端の国・郡・里制と国・郡・郷・里制

周知のように、日本は律令国家を建立時には唐の州県郷里制を継受し、日本全国を国・郡・里の3段階に編成し、50戸を1里として里長を置いた。そして、『出雲国風土記』には「右件郷字者。依靈龜元年式。改里為郷」があるように、つまり715年郷里制の施行により里が郷に改称された。鎌田元一氏によれば、郷里制は

(21) 平野博之、「平安初期における国司郡司の関係について」、『史淵』九州大学文学部.72,1957年。

霊亀三年から始められたという。⁽²²⁾ 郷をさらに細分して2、3の里を設けて郷長・里正を置き、国・郡・郷・里の四段階にした。⁽²³⁾

郷里制施行は、郷戸の房戸への分割と関連し、郷戸は郷の、房戸は里の構成単位ともされる。郷里制のもとで郷よりも下位の行政単位として新たにつくられた里は前代と異なる性格をもっていた。栗田寛氏によって唱えられ、さらに清水三男によって「少くとも五十戸といふ単位は自然村落としては大きい単位であり、その下の里こそ自然村落の単位であって、一応大化には郷単位を定め、郷を中心に村政を行ったが、どうしても自然村落である村落体の持つ力を無視し得ないので、霊亀元年にこれを行政上の補助単位として採用した」とより明瞭なかたちで提出された。⁽²⁴⁾

郷里制のねらいは、行政単位の単なる細分化だけでなく、むしろ自然村落を郷里制の里として編成するから、農民把握の強化にあったことは明らかである。

しかし、このように、地方末端の行政も複雑になって、同時二重支配を受けることもあった。下層の百姓の日常生活にとってはかえって不便だったに違いない。

このような複雑な二重支配システムで、余分な地方官員が多くて、地方権力が拡大し、中央の政令が順調に地方に行き届きにくかったことも、民衆にとって負担となっていたのであろう。

(二) 郡司減員と郷里制廃止による地方行政システムのスリム化

疫病のために、国家財政が逼迫され、このような複雑な地方行政システムを維持することは一層困難になった。また、地方官人の冗員も疫病救済と復興措置が地方までうまく実行することの妨げにもなったのであろう。

ついに天平十一年五月二十三日には「五月甲寅。詔曰。諸国郡司。徒多員数。無益任用。侵損百姓爲蠹実深。仍省旧員改定。大郡大領少領主政各一人。主帳二人。上郡大領少領主政主帳各一人。中郡大領少領主帳各一人。下郡亦同。小郡領主帳各一蠹人。」(『続日本紀』卷第十三天平十一年五月甲寅条)という勅が頒布された。「諸国の郡司は徒に員数多くして、任用に益なく、百姓を侵し損なって蠹

(22) 鎌田元一、「郷里制の施行と霊亀元年式」『古代の日本と東アジア』小学館、1991年。

(23) 村山光一、「郷里制について」『史学』三田史学会、77-100、1953年。

(24) 戸祭由美夫、「郷里制下の里についての地理学的試論」、『人文地理』人文地理学会、24-2、1972年。

あることまことに深し」を理由として郡司主政・主帳の定員を減少した。

一方、地方の郷里制に関する史料は、天平十一年までで終る。岸俊男氏は、郷里制廃止の時期を天平十一年十一月十二日から同十二年六月三十日の間と推定している。⁽²⁵⁾

郡司を減らすことによって、国司と郡司の二重行政を無くして、郡司の力が衰えて、中央から派遣した国司が直接全国各地を治めることになった。また、里の廃止も地方行政機構を簡素化した。地方の二重の複雑な支配体系から一重にスリム、中央集権を強化して、効率はより良いになって、目の行き届く体系を建立した。このように、中央の政令が順調に地方に届く、地方人民の負担が軽くなって、救済や復興の措置も効果を発揮してきた。

五. 土地政策の改革

(一) 律令国家の土地政策

日本律令国家土地制度の原点は大化改新で建立した公地公民制である。倭国は私地私民を原則として直轄領以外は諸豪族による国土の間接支配を行い、世襲職制によってしだいに政治組織を整備していったが、七世紀に入ると日本は軍事力の強化と国内の政治安定のために、強力な中央集権国家の形成が急務となった。このため、大化改新で国制改革の方針を「改新の詔」の形で発表した。「すべての土地と人民は国家のもの」と定められ、律令制の基本原則の一つとなった。⁽²⁶⁾

これは、中国の律令制度を導入して公地公民主義を採用し、すべての土地と人民を国家の領有とするとともに、官僚制による強力な中央集権体制を樹立しようとするものであり、以後、この方向に沿って大宝律令(701)の制定までの約半世紀にわたって、公地公民の確立に努めた。平田耿二氏は公地と公民は律令の法文上では天皇の所有のような表現がとられているが、現実には中央豪族全体による共有とみるべきであり、旧来の氏姓制体制下での彼らの諸特権は、いろいろな形で確保されていると説いている。

公地公民制を基礎として、「班田収授法」が定められ、律令国家は全国の田を一

(25) 岸俊男、「古代村落と郷里制」.藤直幹編、『古代社会と宗教：日本史論集』.若竹書房, 1951年, ページ213。

(26) 平田耿二、「公地公民」条、『世界大百科事典』.平凡社, 2014年。

元的支配のもとに置き、国民一人一人に土地が与えられることとなった。6歳以上の男女に、男子には二段、女子にはその3分の2を口分田として班給した。口分田は一生の間使用することを許し、死亡すれば収公される。この法は律令制的土地制度の基幹であり、唐の均田制に倣って制定されたものである。班田収授法の狙いについて、村山光一氏は「貴族や豪族や富裕農民が土地を兼併するのを防ぐねらいがあった、農民の最低生活を保証し、あわせて徴税の対象を確保することを配慮した、天武・持統朝の緊迫した国際情勢に対処するため軍国体制を早急に形成することにあり、農民の最低生活の保証はそのためにも必要であった。」という点を指摘している。

722年、政府から「百万町開墾計画」が発表されたことが、「公地公民制」崩壊の第一歩だといわれている。これは国費による新しく100万町歩を開墾し、口分田の不足と食料不足の問題を一気に解決しようとする政策である。国郡司が食料を支給して10日を限度として徴発し、道具は官物を貸し出して開墾した。国郡司が開墾を怠れば免官し、恩赦にあっても許さないという厳しい態度でのぞんだ。また百姓が開墾して雑穀を収穫すれば、その収量によって勲位を授けたり、賦役を终身免除したりした。100万町歩という数字はただの理想であったが、人々の労働意欲を駆り立てる狙いがあった。

しかし当時の律令土地政策には、開墾した土地についての明確な規定がなかった。開墾者の権利もはっきりとは認められていなかった。吉田孝氏はそのため墾田のなかには収公されるものもあり、民間の開墾意欲を減退させていたと推測している。そこで政府は、国郡司の恣意的な収公から開墾者の権利を守るために、723年に「三世一身法」という開墾奨励法を頒布した。「百万町開墾計画」のような公功（公的に徴発された労働力）による開墾ではなく、百姓の私功（私的な労働力）による水田開発を対象としていたことになる。「其有新造溝池、營開墾者、不限多少、給伝三世。若逐旧溝池、給其一身」。つまり、「新たに溝や池などの灌漑設備をつくって開墾した者には三世に至るまでの間、また従来からあった灌漑設備を利用して開墾した者には本人一代限り、その墾田の保有を認める」という内容で、三代に限り私有化を認めた。これは律令の公地主義の原則からそれほど大幅に逸脱したとはいいきれない。⁽²⁷⁾三世田は上功田、また一身田は口分田と同じ

(27) 虎尾俊哉。「律令時代の公田について」,法制史研究.1964.14.1964年。

取り扱いにすぎないからである。しかしこの法令は、これまで不明確であった墾田の取扱いを明確にし、三世あるいは一身の後に収公することを定めたものでもあり、民衆の開墾意欲は湧かず、耕地も増えなかった。期限が近づくと耕作意欲が減退し、土地が荒廃する場合もあった。

また、大化改新以来抑えられていた貴族・豪族の土地私有欲は、この法令の発布を機として一挙に表面化し、律令の土地制度を傾斜させる端緒となった。虎尾俊哉氏は実際に開墾を行うだけの資力をもつ者は貴族、豪族、寺院などに限られていたと指摘した。

(二) 律令国家の分水嶺「墾田永年私財法」

連年の疫病は当時日本の国家財政を逼迫した状況に陥った。また、疫病を対応するために、聖武天皇は恭仁京の造営を図り、「鎮護国家」を目指して、全国各地に国分寺と国分尼寺の造営を始めた。これらの復興の新構想が莫大な費用と労働力が必要であり、人々に新たに負担を押し付けた。前に述べた復興対策も、この至上問題を根本的に解決できなかった。このために、橘諸兄は、立国の基本である土地政策に目を向けた。

天平十五年(743)、朝廷は「墾田永年私財法」を發布した。疫病による損害から復興を遂げるため、国家建設の財源確保を目的とする農業の拡充を図った。「自今以後、任為私財、無論三世一身、咸悉永年莫取。」(『続日本紀』巻第十五五月乙丑条) 今後は、私財とすることを認め、三世一身にかかわらず、全て永年にわたり収公してはならない。つまり三世一身の法を改めて一定の条件つきで墾田の永世私有を認めた。

この「墾田永年私財法」によって、新しく開墾した土地は永年に私財化できて、人々の労働意欲を高まった。班田収授法は依然として既墾地で行われ、この法は新規の開墾地でのみ通用するわけであるから、両者は共存していたが、水田の永久私有が公然と認められた以上、貴族、地方豪族、社寺の土地私有の動きはにわかに活発となり、荘園制成立の大きな原因となるとともに、他方、班田収授法崩壊の原因ともなった。ただし、三世一身法では墾田地の占定面積に制限を付していなかったのを改め、一位の500町から、初位・庶人の10町に至るまで、位階によって墾田地の占定面積に制限を付し、郡司にはとくに大領・小領に30町、主政・主帳に10町の占定を認めた。また、国司が在任中に開墾した田は任期終了と

ともに収公することとした。開墾のために墾田地を占定するには、国司に申請して許可を得ることを必要としたが、占定のうち3年間開墾しなければ、その権利が失われ、他の人が墾田地として改めて申請することができることとした。⁽²⁸⁾

「墾田永年私財法」では開墾予定地の占定手続きや三年間という開墾期限を明確にすることで、開墾した田を国家が掌握し規制する体制が確立された。開墾田の私有性を認めることで、開墾意欲を高めながら、開墾田を輪租田とし、国税に組み入れる制度も整備されて、国税を確保した。疫病に苦しんでいた国にとっては強力な経済原動力であった。

「すべての土地は天皇に帰属する」という「公地公民制」の原則を完全に覆されるような、これまでの律令国家のあり方を大きく変える大変革であった。しかしこの法案は古代国家の基盤を安定させるために必要だったと考えられ、その後の日本の歴史の根となる法案であった。

六. 復興効果

以上は天平の疫病大流行について、四つの復興政策を述べた。すなわち、1) 私稻出挙と国司借貸の禁止による農民の負担軽減、2) 兵士停止による国力回復、3) 郡司減員と郷里制廃止による地方行政システムのスリム化、4) 「墾田永年私財法」による土地改革である。これらの長期的な復興対策は四字年号の時代に徐々に効果を発揮する。王権が強く、国家財政が豊かで、天平文化も繁栄する時代へと導く。

これらの復興政策の効果の評価すると、最も重要な側面は人口の数である。鬼頭宏氏は鎌田元一氏(1984年)の手法に依拠して、750年(天平勝宝二年)日本の人口は約560万まで増加したと指摘している。⁽²⁹⁾ 澤田吾一氏はさらに奈良時代末期の人口を推計している。澤田吾一氏は『弘仁式』、『延喜式』の出挙稲数に、陸奥の弘仁の課丁数(3万4790人)との比(27.07人/1000弘仁出挙束、または21.98人/1000延喜出挙束)を乗じて各旧国の課丁数を推計し、戸籍・計帳断簡より求めた8世紀後半の課丁数人口比(課丁数18.7人/人口100人)を推定した。また畿内の

(28) 吉田孝、「墾田永年私財法条」、『日本大百科全書』、小学館、1996年。

(29) 鬼頭宏、『人口から読む日本の歴史』、講談社、2000年。

内、山城、大和、河内、摂津については課丁の率を半分と仮定し（課丁数18.7人／人口200人）、対馬、多禰、志摩、平城京の推定人口7000人、3700人、6500人、20万人を加えることで総人口559万9200人（『弘仁式』）、または557万3100人（『延喜式』）を算出し、両者の平均である560万人を奈良時代の推定良民人口と考えた。さらに賤民や遺漏人口を100万人と見積もり、奈良時代の全人口を約600万～700万人と推定した。⁽³⁰⁾ これから見ると、復興政策はかなり効果があった、疫病後の数十年間、人口は急激に増加して、疫病前の人口をオーバーした。

そして、稲の備蓄量である不動穀も律令国家の経済力のバロメータであり、「国力の充実」を象徴している。不動穀とは、律令制において令制国に置かれた不動倉に保管された稲穀である。和銅元年閏八月の太政官符で、正税である稲穀の貯蔵と不動倉設置が奨励され、国衙・郡衙に設置された正倉に貯蔵され、それが満載となると、国司・郡司による検封作業を経て封印されて不動倉とされると、その中に入った稲穀は不動穀とされた。不動倉の鑰は都の太政官に進上されて、太政官で厳重に保管された。飢饉の際の賑給などの非常時に限って、令制国が不動倉開検申請解と呼ばれる解を太政官に提出して許可を求め、不動開用符または不動充符と呼ばれる太政官符の交付とともに鑰の返送を得ることで例外的に開封が認められた。こうした厳重な管理体制が約30年近く後の天平年間田租収入の30年分余りの（田地からの年間収穫量とほぼ同一）の貯蔵が存在していたことが現存する各令制国の正税帳から推測できる。天平期には一年分の収穫総量に相当する稲穀が不動穀として蓄積され不動穀蓄積はそのピークを迎えていたという通説的見解は、天平期を律令国家の頂点と位置付ける一つの根拠ともなっている。しかし、渡辺晃宏氏は不動穀制の衰退過程を分析して、天平年間が不動穀蓄積停滞の時期であり、その蓄積量のピークは八世紀末にあったという結論を出した。天平期が稲穀蓄積の停滞期であったことは、『交替式』の東第二板倉の年平均貯積量が一〇〇斛を割っていることから確認できるが、続いて天平勝宝二（七五〇）年以降に蓄積された南第一板倉では蓄積ペースがすっかり回復していることは明らかである。⁽³¹⁾ この変化過程は、疫病による国家財政赤字とその後の復興の過程と一致している。

(30) 澤田吾一、『奈良朝時代民政経済の数的研究』。富山房、1927年。

(31) 渡辺晃宏、「平安時代の不動穀」、史学雑誌、98 - 12、1989年。

以上、人口急増と不動穀備蓄量増加この二つ側面から、当時の復興政策はかなり効果があったと考えたい。朝廷の復興政策の実施による国力の回復は、また寺院造営などの工事や仏教と関わる文化芸術の発展に労働力と財源を提供し、さらに華麗な天平文化の開花を促進した。

終わりに

私稲出挙と国司借貸の禁止による農民の負担軽減、軍団停止による国力回復、郡司減員、郷里制廃止による地方行政システムのスリム化、「墾田永年私財法」による土地政策の改革、聖武天皇と橘諸兄をはじめとする朝廷が復興を図るために、十数年をかけて、これらの復興政策を施行して、ようやく国力を回復させ、国の興隆を築き上げたと考える。王権が強大で、財政が豊かで、日本仏教による鎮護国家を目指して天平文化が花開く律令国家の最盛期を迎えることになった。

参考文献

- Farris-William Wayne). Population, Disease, and Land in Early Japan, 645-900. Harvard University Asia Center, 1985.
- 董科：8至9世紀日本疫病救済事業初步研究：以实物救济为中心。《史林》，2011年第3期。
- 本庄総子。「日本古代の疫病とマクニール・モデル」。『史林』.Vol.103No.1, 2020年。
- 福原栄太郎。「天平九年の疫病流行とその政治的影響について」。『神戸山手大学環境文化研究所紀要』四, 2000年。
- 高田淳。「長門国正税帳 天平九年度」。林陸朗・鈴木靖民編『天平諸国正税帳』。現代思潮社, 1985年。
- 舟尾好正。「〈論説〉出挙の実態に関する一考察：備中国大税負死亡人帳を中心として」。史林史学研究会(京都大学文学部内)。56-5, 1973年。
- 『世界大百科事典』。平凡社, 2014年。
- 直木孝次郎。「正税と土地の賣買」。人文研究大阪市立大学文学会。5-10, 1954年。
- 高島正憲。「古代日本における農業生産と経済成長」。『社会経済史学』社会経済史学会, 81-4, 2016年。
- 野田嶺志。『日本古代軍事構造の研究』。塙書房, 2010年。
- 野田嶺志, ノダ レイシ, Reishi Noda。「古代王権の軍事的基礎について」。史苑。50-21, 1990年。
- 『日本大百科全書』。小学館, 1996年。
- 岸俊男。「防人考」。『日本古代政治史研究』。塙書房, 1966年。
- 宇野俊一, 大石学, 小林達雄, 佐藤和彦, 鈴木靖民, 竹内誠, 浜田隆士, 三宅明正。『日本全史：ジャパン・クロニク』。講談社, 1991年。
- 平野博之。「平安初期における国司郡司の關係について」。『史淵』九州大学文学部。72, 1957年。

- 鎌田元一、「郷里制の施行と靈龜元年式」『古代の日本と東アジア』小学館, 1991年。
- 村山光一, 郷里制について. 史学. 三田史学会. 77-100, 1953年。
- 戸祭由美夫, 「郷里制下の里についての地理学的試論」, 『人文地理』人文地理学会. 24-2, 1972年。
- 岸俊男, 「古代村落と郷里制」, 藤直幹編, 『古代社会と宗教: 日本史論集』, 若竹書房, 1951年。
- 虎尾俊哉, 「律令時代の公田について」, 法制史研究. 1964-14, 1964年。
- 鬼頭宏, 『人口から読む日本の歴史』, 講談社, 2000年。
- 澤田吾一, 『奈良朝時代民政経済の数的研究』, 富山房, 1927年。
- 渡辺晃宏, 「平安時代の不動穀」, 史学雑誌. 98-12, 1989年。