

## 周防国府の機能と施設

佐藤 信

はじめに

日本律令国家がどのように中央集権的支配を全国で実現したかを考える時に、地方統治のために置かれた地方官衙の実像を解明することは、大きなカギとなってくる。石母田正氏が律令国家の基礎として在地首長の支配権の総括を位置づけた「在地首長制」(石母田一九七一)を理解する上でも、地方官衙のあり方は重要な焦点となる。一方、律令国家の諸国にわたる領域支配システムとして不可欠であった地方官衙の構造や機能が、最近の発掘調査によって次第に明らかになってきており、その成果が古代史の焦点として期待されている。

古代の地方行政制度としては、中央から派遣される地方官である国司と伝統的の地方豪族が任じられる郡司が、どのように国・郡の領域内において戸に編まれて五十戸で一里(郷)に編成された民衆を統治・支配したかが課題となる。その際、地方官衙として国司の統治拠点となった国府(国衙)と、地方豪族の支配拠点となった郡家(郡衙)が、どのように機能したかが、問題となろう。

本稿では、主にこれまで山口県立大学・防府市が共同研究を進めてきた「都市『防府』の形成過程」に参加して調査・研究してきた周防国府に焦点をあてながら、国府の構造と機能の面から古代の地方官衙の実像にせまりたい。その際、律令国家が地方官衙に期待した多様な機能や、最近の発掘調査成果を受けて国府遺跡から知られるその構造・機能を明らかにすることをめざしたい。

周防国府研究は、もともと全国の国府研究の先駆けであった。歴史地理学者の三坂圭治氏による『周防国府の研究』(三坂一九三三)にまとめられた今日に残る国府関係の文書・痕跡・地名などについてのすぐれた調査・研究成果は、国府解明のトッランナーとして位置づけられる。三坂氏の研究による解明を受けて、早くも一九三七年に、周防国府跡は「周防国衙跡」として国の史跡に指定されている。その説明に「文治二年此ノ國ヲ以テ東大寺ノ知行國トセラレ

テヨリ國衙ハ東大寺ノ管轄ニ属シ爾來引続キ明治初年ニ及ベルヲ以テ遺蹟歴々徴スベシ遺蹟ハ國廳寺社ヲ中心トシ、其周圍ヲ劃セル土居ノ一部、濱宮、船所趾等アリ國衙トシテハ全國唯一ノモノトス」とあるように、周防国府跡の史跡指定も、全国の国府跡をリードしたのであった。

その後、歴史学・歴史地理学的研究から考古学的な発掘調査成果による国府像の解明が進む中で、最近では国府像も大きく変容してきた。国府の諸機能を果たす諸施設が国庁を中心として遺跡群としてまとまるという国府遺跡像が明らかになってきた。周防国府像も、これにに応じて大きく変容してきた。本稿では、周防国府の機能と施設に焦点をあてて、発掘調査成果をふまえたあたらしい国府像についてふれてみたい。

### 一 律令国家と地方官衙の機能

#### (1) 律令国家の地方支配 周防国

周防国は、藤原宮木簡に「周防国」「周防国」、平城宮木簡「周芳国」「周防国」などと表記される。国内の諸郡としては、はじめ大島郡・熊毛郡・都濃郡・佐波郡、吉敷郡の五郡で、養老五年(七二二)に熊毛郡から玖珂郡が分かれて六郡となった。国の等級は『延喜式』では上国で、都からの遠近は遠国。国府所在郡は佐波郡である。『和名類聚抄』による郡の郷数は、それぞれ大島郡(三郷)、玖珂郡(二〇郷)、熊毛郡(七郷)、都濃郡(七郷)、佐波郡(八郷)、吉敷郡(一〇郷)であった。

律令国家以前の国造制の時期の国造としては、『先代旧事本紀』国造本紀に、大嶋国造：成務朝に无邪志国造と同祖兄多毛比命の子穴委古命を国造に波久岐国造：崇神朝に阿岐国造と同祖金波佐彦命の孫豊玉根命を国造に周防国造：応神朝に茨城国造と同祖加米乃意美を国造に

都怒国造：仁徳朝に紀臣と同祖都怒足尼の子の男嶋足尼を国造になどの国造が知られる。

七世紀後期には、六六三年の白村江の敗戦を受けて営まれたと考えられる古代朝鮮式山城としての石城山神籠石がある。『日本書紀』天武十年(六八二)には「周芳国、赤亀を貢ず」とあり、国造のクニではなく律令制的な領域をもつ国が確認できる。この国には国宰クニノミコトモチが派遣されたと思われる。ただし周防には、国宰ではなく、『続日本紀』文武四年(七〇〇)十月条で直広參波多朝臣牟後閉が周防総領に任じられている。この時、同時に筑紫総領・吉備総領も任じられており、重要な地域として国よりも広域の地方官として総領が派遣されたと思われる。総領は、国造制から律令制の国司制・国郡制へと展開する過程で、中央から有力地域に派遣された地方官で、行政・軍事の機能を担った。ヤマト王権時代から、周防は瀬戸内海西部の海上交通の有力拠点の港で、王権との関係も深い地域であったことが、背景といえよう。

『延喜式』神祇式にみえる式内社は周防国内に十座あり、並びに小社で、具体的には

熊毛郡：熊毛神社・石城神社

佐波郡：玉祖神社二座・出雲神社二座・御坂神社・劍神社

吉敷郡：仁壁神社

都濃郡：二俣神社

であった。国府が所在する佐波郡に式内社が多く、後の一宮は佐波郡の玉祖神社である。

## (2) 国司と郡司

中央から貴族が派遣される地方官としての国司は、クニノミコトモチの訓があり、天皇のお言葉をもつていく役割を果たし、四年の任期をもった。一方、伝統的に地域支配を行ってきた地方豪族(もと国造)が任じられる郡司(七世紀半ばから大宝令までは評司)は終身官であり、職分田も広く与えられるなど、地域支配権を握る在地土豪的性格が期待される面があった(坂本一九二九)。

しかし律令制のもとでは国司は郡司の上官であった。一部に前代以来の舍人・采女の貢進制などで地方豪族の郡司たちと中央の王権Ⅱ天皇との人格的・直接的な関係も続いたが、制度として地方豪族は地方の下級官人化したといえる。

国司と郡司との関係は、儀制令18元日国司条にみえる元日の儀礼や、戸令33国守巡行条にみえる国司の部内巡行などにかがうことができる。

国府における元日儀礼は、(a)国府の正殿に向かって、正殿前広場に列立した守以下の国司や郡司が拝礼を行い、次いで(b)守に対して部下の国司(介・掾・目ら)や郡司が拝礼を行い、後に(c)参加史や一同で国府財源を用いた饗宴を行う、というものである。元日には、都の平城宮では天皇が大極殿に出御して朝堂院の朝廷(広場)に列立した百官人(中央の二官八省の官人)から拝礼を受けられる儀式が行われており、諸国の国府でも同時に天皇に対して拝礼を行ったのである。また、ここで天皇・守に対して地方豪族である郡司たちが拝礼を行うのは、服属儀礼としての性格ももったと思われる。なお、古代の公務・官庁行事は、政務・儀式・饗宴が三位一体となった儀礼として表象されており、共食により官僚意識を再生産する饗宴も、国家財源により提供される公的な官人の業務であった。

また国司の部内巡行は、守が毎年一度は国内の各郡を巡って、国見や勸農等をするとともに、郡司の郡内統治の勤務評定を行うのであった。郡司は、一度任じられると終身官であったが、任命選考の撰擬を行うのは国司であった。

◇儀制令18元日国司条

凡元日、国司皆率二僚属・郡司等、向レ庁朝拜。訖長官受賀。設レ宴者聽(其食、以二当処官物及正倉一充。所レ須多少、從二別式一)。

◇戸令33国守巡行条

凡国守、毎レ年一巡二行属郡一、觀二風俗一、問二百年一、録二囚徒一、理二冤枉一、詳察二政刑得失一、知二百姓所二患苦一、敦諭二五教一、勸二務農功一。部内有下好學・篤道・孝悌・忠信・清白・異行、発二聞於郷閭者上、擧而進之。有下不孝悌、悖レ礼・乱レ常、不レ率二法令一者上、礼而繩之。其郡境内、田疇闕、産業脩、礼教設、禁令行者、為二郡領之能一。入二其境一、人窮遺、農事荒、奸盜起、獄訟繁者、為二郡領之不レ。若郡司在レ官公廉、不レ及二私計一、正レ色直レ節、不レ飾二名譽一者、必謹而察之。其情在二貧穢一、諂諛求レ名、公節無レ聞、而私門日益者、亦謹而察之。其政績能不、及景迹善惡、皆録入二考状一、以為二褒貶一。即事有二侵害一、不レ可レ待レ至レ考者、隨レ事礼推。

◇戸令34国郡司条

凡国郡司、須下向二所部一檢校上者、不レ得下受二百姓送迎一、妨二廢産業一、及受二

供給、致上レ令ニ煩擾一。

◇選叙令13郡司条

凡郡司、取下性識清廉、堪ニ時務ニ者、為ニ大領・少領。強幹聡敏、工ニ書計ニ者、為ニ主政・主帳。其大領外従八位上、少領外従八位下叙之（其大領・少領、才用同者、先取ニ国造ニ）。

(3) 国府の構成

国府（国衙）を構成する多様な施設には、次のようなものがある。

国府 国庁（正殿・前殿・後殿）・脇殿・広場「庭」・南門・区画施設・曹司（実務官衙）・国司館・正倉院・厨・国学・軍団・寺院（国分寺など）・神社（総社・印鑰〔役〕社など）・国府工房（土器・鉄・瓦・漆などの手工業生産遺跡）・交通路（七 道の駅路と伝路）・駅家・国府津（水上交通の港）・祭祀場・城郭

(4) 国府の官人

国司としては、守・介・掾・目の四等官があり、そのもとに史生や国博士などがいた。周防国の場合、『延喜式』では上国なので守（官位相当従五位下）、介（従六位上）、掾（従七位上）、目（従八位下）の国司が任じられた。それ以外に、国府を構成するそれぞれの機能を果たす諸司に属して、大勢の下級官人・非常勤的職員が働いていた。位階を持たない非常勤的職員は雑任と呼ばれ、国府に属する雑任は「国雑任」とされた（郡家に属するのが郡雑任）。国雑任のあり方は、弘仁十三年（八二二）閏九月二十日太政官符に詳しく記されており、文書行政を担う書手などや雑役に従う大勢の国駆使などの存在が知られる。

◇「弘仁十三年（八二二）閏九月二十日太政官符」（『類聚三代格』卷六公粮事）

太政官符

応レ給ニ食徭丁ニ事

四度使雑掌・廝丁（朝集使四人、自余三使各二人）

大帳税帳所書手（大國十八人 上国十六人 中国十四人 下国十二人）

造ニ国料紙ニ丁（大國六十人 上国五十人 中国四十人 下国三十人）

造筆丁（国別二人） 造墨丁（国別一人） 装潢丁（大國六人 上国五人 中国四人 下国三人）

造三函并札ニ丁（大國六人 上国五人 中国四人 下国二人）

造年料器仗長（国別一人） 同丁（大國百廿人 上国九十人 中国六十人 下国卅人）

国駆使（大國三百廿人 上国二百六十人 中国二百人 下国百五十人）  
取ニ納穀類ニ正倉官舎院守（院別十二人）

採ニ黒葛ニ丁（国別二人、不レ貢ニ御贄ニ国、不レ在ニ此限ニ）  
事力毎ニ一人（廝丁四人）

那書生（大郡八人 上郡六人 中郡四人 下郡三人） 毎郡案主二人  
鑑取二人 税長正倉官舎（院別三人）

徴税丁（郷別二人） 調長二人 服長（郷別一人）

庸長（郷別一人） 庸米長（郷別一人） 駟使（大郡十五人 上郡十二人 中郡十人 下郡八人）

厨長一人 駟使五十人 器作二人 造紙丁二人

採松丁一人 炭焼丁一人 採藁丁二人

藁丁三人 駟使鋪設丁（郡并駟家別四人） 伝馬長（郡別一人）

右諸国言上參差不レ同。仍折中所レ定如レ件。

調綾師并生及造レ箒等丁（不レ貢レ綾国、不レ在ニ此限ニ） 進レ官雜物綱

丁并持丁。国司交替并貢調使国郡司送丁及持ニ公文ニ丁 伝使厨人并駟

子及伝馬丁渡子等 採ニ甘葛汁蜜及猪膏等ニ丁又進レ官国、不レ在ニ此限

一。

右可レ役之丁、或本自有レ格、或臨レ事可レ処。仍不レ載ニ人数、宜ニ商

量行ニ之。

以前、得ニ伊賀近江等諸国解ニ稱「案下太政官去七月廿九日下ニ五畿内七道

諸国ニ符上稱。『案ニ今月廿八日詔旨、免ニ天下百姓徭ニ事不レ得レ已、可レ

從ニ公役ニ者給レ食者、仍可レ給レ粮法、人別日米一升。其料宛ニ用正税ニ

者。謹依ニ符旨、可レ役色目、勘定言上ニ者。檢ニ其解文、或不レ可レ役而

濫言、或可レ役而漏不レ言。彼此參差、多ニ言人数ニ事乖ニ公平、理不レ可レ

然。被ニ右大臣宣ニ稱「宜ニ諸国一同依レ件下知ニ、若有ニ除レ此之外不レ得レ

止必可レ役者、宜ニ言上聽ニ裁」。

弘仁十三年閏九月廿日

周防国は上国にあたるので、国府所属の「国雑任」は、弘仁十三年（八二二）閏九月二十日太政官符によれば、

四度使の雑掌・廝丁〈朝集使は四人、自余の三使は各二人〉

大帳税帳所の書手〈上国十六人〉 造国料紙丁〈上国五十人〉 造筆丁〈国

別二人〉 造墨丁〈国別一人〉 裝潢丁〈上国五人〉 造函并札丁〈上国

五人〉

造年料器仗長〈国別一人〉 同丁〈上国九十人〉 国駈使〈上国二百六十人〉

収納穀類正倉官舎院守〈院別十二人〉 採黒葛丁〈国別二人〉

事力每一人〈廝丁四人〉

が少なくとも認められている。以上の数だけでも、あわせると最低限(院は一つとして)、四五八人の国雑任が数えられる。しかし、国厨に属する国雑任の数がみられないのは、郡家の郡厨に所属する厨の職員に「厨長一人・駆使五十人」の郡雑任がみられるので、その他の雑仕にあたる雇用者もふくめて、国府にはもつと多数の数百人規模の非常勤的職員が想定される。

## 二 地方官衙の機能

### (1) 地方官衙の機能の多様性

国府を中心とした地方官衙が果たした機能を整理すると、次のようになる。

#### ① 公的機能(公共性)

政務・儀式・饗宴などの校務行事の儀礼を行う機能。こうした行事の公式の場として、国府の中心に政庁として国庁、郡家の中心には郡庁が置かれた。国庁には正殿・東脇殿・西脇殿の主要殿舎の建物に囲まれた広場「庭」があり、儀式の場となった。

儀制令18元日国司条にみられる国司・郡司がそろうた年頭の儀礼は、国庁の広場や正殿・脇殿を場として行われた(上述)。第一段階では正殿は天皇の代わりとして拝礼の対象となった。第二段階では天皇に派遣された国司の守に向かつて部下の国司や郡司たちが拝礼した。そして第三段階では国府財源による饗宴が開かれ、国司や郡司たちは支配側の官僚としての共通認識を共食により再確認した。この饗宴の酒食は、国厨が調達した。

また律令国家の各官庁では、毎月、後には四孟月(正月・四月・七月・十月)の朔日(ついたち)に、前月の行政報告を行う告朔(かうさく)の儀式が行われた。越後国古志郡家である八幡林官衙遺跡(新潟県長岡市)から出土した木簡には、

頸城郡に位置する越後国府の国庁において開かれたこの告朔の行事に、管内の蒲原郡の少丁が出仕して報告を行った様子がうかがえる。

◇八幡林官衙遺跡(新潟県長岡市)出土郡符木簡

(表)郡司符 青海郷事少丁高志君大虫 右人其正身率

(裏)虫大郡向参朔告司□率申賜

符到奉行 火急使高志君五百編 九月廿八日主帳支部□

縦五八五mm×横三四mm×厚五mm ○一一型式

八世紀前半養老年間(七一七〜七二四)頃の木簡で、越後国蒲原郡司が、管下青海郷の少丁高志君大虫に充てて、十月一日の国府での告朔行事への至急参向を命じた召喚状木簡である。この木簡は、召喚状と同時に通行証(過所)としても機能し、帰り道に隣の古志郡家(八幡林遺跡)で廃棄されたのであった。

#### ② 財政機能

徴税・収蔵の機能。国府や郡家には、租税を收取して貯積する国家的な倉庫(正倉)が集まった正倉院が配置された。収納物を守るために溝や塀などの区画施設で取り囲まれた院の中に、大規模な高床倉庫や屋の建物群が列立して群衆するのが、正倉院である。ここに大量に貯積された稲穀は律令国家の富を象徴しており、災害・疫病・飢饉の時には公民救済のために配布されるであろうという期待とともに、立派な正倉院の施設は、民衆をメンタルに統合する役割を果たしたといえる。

また、国府には国府交易圏(栄原一九九二)の交易にかかわる国府の市場が営まれたと考えられ、経済機能も果たしたといえる。

#### ③ 宗教・祭祀機能

律令国家は仏教や神祇信仰を国家的に護持した。寺院や神社は国家的に守られ、仏教法会や律令祭祀は国家・社会の安泰を祈る国家的行事であった。

国府にとりまなう寺院としては、天平十三年(七四一)の国分寺建立の詔によって、国府から遠くない清浄な地に国分寺・国分尼寺が営まれた。なお、大宝令と同時に諸国の仏教を統制する僧官として国師が任じられており、国分寺以前にも、国府付属の寺院が営まれたとみられる。

また神祇祭祀も古代官司では行われており、律令制祭祀が公的に営まれた。中央の平城宮においても、六月・十二月末に全官人が参加して行なわれる大祓

のような祭祀儀礼が年中行事として存在した。地方官衙でも大祓などは行われており、国府・郡家近傍にはそうした律令制祭祀の祭祀遺跡があり、そこから祭祀遺物が出土することがある。律令制祭祀の遺物としては、木製祭祀具の人形(馬形・舟形・刀形なども)・斎串、土製の土馬や人面墨書土器などがみられる。但馬国府跡(兵庫県豊岡市、祢布ヶ森遺跡)または出石郡家跡(同、袴狭遺跡)にともなう祭祀遺跡とされる、砂入遺跡(豊岡市)・袴狭遺跡から、水辺に流された大量の人形・斎串が出土して、官司の官人たちの祓の遺物と考えられている。

また、官司が赴任した時に国内諸社を神拝して巡ることや、官司・郡司による地方神社への奉幣が行われた。『釈日本紀』十に「淡路国例式曰、正月元日、国内諸神奉朔幣事(毎月朔日准此)」とみえる淡路国の国例なども参考になる。

#### ④ 文書行政(情報伝達)機能

中国にならった律令制は、文書主義を基本とした。中央と地方をつないで中央集権制を実現するためには、情報伝達のための文書のやりとりが不可欠であった。

二官八省の中央の官庁群と同様、地方官衙においても、文書行政を遂行する能力をもつ書記官の官人が必要であった。もともと古代の官人に求められる必要条件として、漢字・漢文の読み書き能力と中国的な儒教の教養とを身につけることが位置づけられた。律令等を理解し、公文書の漢文を読み書きできる文書行政の能力は、地方の国府・郡家等に属する下級官人にも必須とされたのであった。

こうして、地方官衙でも、木簡・漆紙文書・墨書土器・文字瓦などの出土文字資料が出土することが通常のこととなった。木簡は、地方でも国府・郡家などの遺跡から多く出土している。

とくに大宰府跡(福岡県太宰府市)では、政庁の正殿と後殿の間から多くの木簡が出土している。また下野国府跡(栃木市)では、国庁の西脇殿に接する地区から大量の削屑をふくむ木簡群が出土している。国府の国庁が、文書行政の木簡や紙の文書を初期する場でもあつたことが、知られた。また、出雲国府跡(島根県松江市)では、国庁の北方官衙地区のさらに北に位置する国司館の区画から、木簡・漆紙文書・墨書土器などの出土文字資料が出土している。

文書行政を担う書記役の官人たちとの関係を示す出土文字資料としては、木

簡の中でも漢字・漢文の練習・習得にかかわる習書木簡がみられる。地方官衙に勤める下級官人たちは、漢字・漢文の能力を習得しみがくために、削って再利用できる書写材料である木簡や手近にある土器などに習書することがしばしばあった。こうした文字資料の出土状況が示すように、古代には国府や郡家の地方官衙を中心として、漢字文化が地方社会へと広まっていったのである。

#### ⑤ 給食機能

古代の官庁では、常に給食が行われていた。毎日朝夕の給食は、多くの官人たちが口分田などでの農業生産過程から離れて官僚業務に専念するために、必要であった。給食には、日常の給食のほか、政務・儀式と一体となった饗宴もあった。給食は、共食によって、官人たちが天皇に仕え民衆支配に携わる者としての共通の官僚意識を形成する役割を果たした。

中央にも、平城宮に勤める多数の官人への給食にあたる大膳職や天皇の食膳を作る内膳司といった官庁があつたが、地方官衙でも給食センターとして国府には国厨、郡家には郡厨が置かれ、大規模な給食を担った。郡厨には、郡雜任として厨長のもとに最低五十人の駆使たちが所属していたことは、上述した。

厨では画一的な供膳のための食器が必要で、一定の規格をもつ杯・皿・椀の食器(須恵器・土師器)セットが必要であった。この食器には、所属を示す「厨」の墨書が記されることがあり、「国厨」の墨書土器が周防国府をはじめ相模国府・下総国府跡・下野国府跡・出雲国府など各地の国府跡から多数出土している。なお郡家の郡厨の例でも、駿河国志太郡家跡(御子ヶ谷遺跡・静岡県藤枝市)では、「志太厨」「志厨」「志大領」などと墨書された須恵器の杯が二百点以上出土しており、供膳に用いられた大量食器のあり方がうかがえた。なお、国厨は食材の収集など財政機能もつ重要な官司ともなった。その公務の文書行政に関わるであろう「国厨」の印文をもつ古印が、多賀城跡近くに存在(宮城県七ヶ浜町鼻節神社)している。

#### ⑥ 手工業生産機能

国府には、国府などの造営や維持のために官営の国府工房が付属して、土器・鉄・瓦・漆・高級繊維などの生産にあたっており、その手工業生産遺跡が国府跡の近くに存在する場合が多い。

常陸国府跡(茨城県石岡市)では、近くに鹿ノ子C遺跡という鉄生産の国府工房の遺跡が知られる。この遺跡からは、国府で使用された公文書の反故文書が漆工房の漆の樹液保存のための蓋紙として再利用された漆紙文書が出土している。国府との関係を示す漆紙文書の年代からは、八世紀後期の東北における対蝦夷戦争の時代、延暦八年(七八九)の戦いでアテルイに敗れた後に、東国諸国に大量の武器生産が求められた時代の鉄製武器生産の様子があった。

また、陸奥国府でもある多賀城跡では、東南四・五kmに製鉄工房である柏木遺跡が知られるほか、瓦を焼いた瓦窯跡群が大崎平野北部に配置されており、木戸瓦窯跡・大吉山瓦窯跡(大崎市)や日の出山瓦窯跡(色麻町)が分布している。多賀城の造営に関わる国府管下の官営生産遺跡と考えられる。

### ⑦ 交通機能

国府では、中央から地方に延びる陸上交通の七道の駅路が各国府をつないでいた。周防国の場合、七道の内唯一大路と位置づけられる山陽道が、安芸国から入って周防国府を経て長門国へと向かっていた。駅路は原則として直線官道であり、道幅は九尺などを計った。三十里(二六km)ごとに駅家が置かれ、駅馬二五疋が配置された。山陽道は外国使節が通ることから、山陽道の駅家の建物は瓦葺き・白壁で建てることとされている。

陸上交通では、国府をつなぐ駅路が国府を通り、駅家が国府にあることもあった。また、駅路とは別に国内の郡家などを結ぶ地方的な官道である「伝路」も、国府を通った。

古代の運搬に多く用いられた水上交通では、国府に国府津と呼ばれる港が付随した。周防国府跡では、地形から古代の瀬戸内海の海岸線が推定される線に沿う船所・浜ノ宮の地名・小社のある地に、国府津があったとみられる。

### (2) 遺跡群としての官衙遺跡

国府は、以上のような多様な機能を果たす施設の集合体といえることができる。国庁を中心とした一定の領域に、曹司・国司館・正倉院・厨などの地方官衙施設群、寺院・祭祀場、官営工房、交通施設などが集約した姿が、国府の実像といえる。国府を「方〇町」とみるかつての観念は、国府には外郭区画施設が見られないという発掘調査成果によって否定されている。一方で、国庁を中心と

した一定領域への機能分散型での官衙群の配置という姿が見られる。出雲国府跡(島根県松江市)では、『出雲国風土記』もふくめて発掘調査によってそうした国府の全体像が解明されてきており、国府広域の千分の一復元模型が作られている(八雲立つ風土記の丘展示学習館)。

また、国府は官庁の政治施設を中心とするが、国府交易圏(栄原一九九二)の交易にかかわる国府の市場が営まれ、経済施設も存在した。国府に勤務する下級官人、雑任や国司館に仕える人々とその家族、国府の造営などに雇用された人々など、国府の近傍には大勢の住居が集中して都市としての姿がみられるようになった。国府は、地方都市としてとらえることができよう。

陸奥国府多賀城跡では、八世紀後半から九世紀にかけて、外郭南門の南西方の微高地に、方格地割が広がり、そこには国司館や住居などが建ち並んだ山王遺跡・市川橋遺跡(宮城県多賀城市)が明らかになっている。また、武蔵国府跡・武蔵国府関連遺跡(東京都府中市)では、発掘調査の積重によって、国庁が位置する大國魂神社を中心に、国司館のほか国府住民の宅地や神社、道路その他の遺跡群が確認されて、都市としての国府の姿が解明されている。地方官衙を中心に方格地割ともなう「都市域」が形成されていたのである。なお、陸奥国加美郡家でもある東山官衙遺跡(宮城県加美郡加美町)には、奈良時代の方格地割を街区とする町場である檀の越遺跡(同町)をともなっており、郡家・城柵にも奈良時代から町場が形成されたことも知られる。

こうして地方官衙遺跡は複合性をもつから、それを総合的に理解するために、官衙遺跡の立地をはじめ関連する出先機関・寺院・官人居館・集落・交通施設・祭祀場等様々な施設群すなわち遺跡群のネットワークを総合的にとらえる必要がある。

### 三 周防国府跡の発掘調査成果

周防国府跡は、歴史地理学的研究により全国の国府の中で戦前期にもっとも早く古代国府像が描かれたが、その後戦後に考古学的な発掘調査成果により古代国府像の解明が進んだ。

#### (1) 周防国府(国衙跡)(山口県防府市)

周防国府の研究は、三坂圭治氏の『周防国府の研究』(三坂一九三三)にまとめられた歴史地理学的な研究成果により、全国の国府研究をリードした。地

名・文書や歴史地理学的な調査・研究から、古代の国府像をはじめ総合的に明らかにした研究である。国庁・曹司・国分寺・総社(佐波神社)・山陽道・国府津・方格地割などから、古代国府の複合的なあり方を解明した。中世に東大寺造営料国となった周防国府は、東大寺文書に「国衙土居八丁」の文言があり、方格地割や推定外郭線の土塁痕跡(大樋土手など)から、「方八町」の国府外郭区画施設を推定した。しかし、外郭施設説は、その後の発掘調査成果から、今日では否定されている。

中世以降の東大寺文書に残る「国衙土居八町」の記載と合わせて、現地の地理的区画に残る方格地割の痕跡が八町四方で確認でき、その西限に「大樋土手」と呼ばれる土地の高まりがあるなどの歴史地理的検討から、方八町の国府の外郭を推定したのであった。山陽道が国庁北を東から西に向かい、南方の当時の瀬戸内海に面して国府津が位置(船所・浜ノ宮)することが推定された。

地名では、字として国庁・国衙・西門・朱雀・細工所・市田・蔵添・鍛冶屋・多々良・船所・浜ノ宮・馬屋田・大領田・公下などの国府関係地名が残っており、国府と結びつく、廃仏毀釈まで中心部に位置した国庁寺、総社の佐波神社、古代からの法灯を継ぐ周防国分寺や防府天満宮などの神社が存在していた。また、方格地割が推定される

ただ今日では、その後の発掘調査成果によって、国府が「方〇町」のような外郭施設をもつことはないことが明らかになっている。周防国府でも、発掘調査によって八町域をまたがる古代の官衙的施設の遺構が認められ、外郭とされた「大樋土手」なども後世の河川の自然現象によることが明らかとなった。文治二年(一一八六)に東大寺造営料国とされた周防国の領主となった東大寺は、中世以降に地元武士勢力に侵蝕される国衙所領を維持するために、あくまで「国衙土居八町」を守ろうと文書等で主張したのであった。その外郭説は、古代の国府にはあてはまらない。

発掘調査成果は、防府市教育委員会『周防の国衙』(防府市一九六七)や最近の防府市教育委員会による発掘調査で、さらに明らかになっている。方二町の国庁では区画する築地や四門が位置づけられたが、大樋土手は中世遺構であることがわかった。東方の推定外郭の八町域を越えて、官衙的な掘立柱建物群が存在して、古代には外郭説は成り立たなくなった。また、国司館や国府工房と推定される地区、東北方には「積奠」という墨書土器が出土して国学(諸国

に置かれた官人養成のための学校)の配置が推定される地区も判明した。また、最近では木簡・墨書土器の再検討が進み、国府に関する新しい知見もかなり増加している。

## (2) 他の国府跡

他の国府跡の発掘調査成果について、主要な概要を簡単に記す。

### ・伊勢国府(三重県鈴鹿市)

国庁：正殿・前殿・東西脇殿・廊・南門・区画施設。八世紀半。瓦が出土するが、基壇は「未完成」(基壇化粧なし)。

一一〇尺四方の方格地割(平安時代齋宮跡の方格地割と同様)。

東海道と鈴鹿川とリンク。

### ・常陸国府(茨城県石岡市)

国庁：初期国庁は東海道に面して斜行する区画で、のち正方位となる。

国府工房鹿の子C遺跡：国庁推定地から一・五km北。掘立柱建物群(曹司)・連房式竪穴遺構(鍛冶工房)・竪穴式住居(工人住居)からなる。鉄製武器の生産(鎧用の鉄小札・鉄鎌・刀子・釘・鎌など)。漆紙文書の出土：延暦年間征東戦に際し東国諸国で大量の武器負担(続日本紀)

### ・近江国府(滋賀県大津市)

国庁：正殿・後殿・東西脇殿・廊・楼・中門・築地。瓦積基壇・瓦葺建物。八世紀 中頃～一〇世紀後半

瀬田唐橋・勢多駅・堂ノ上遺跡・東山道・近江国分寺・国分尼寺・一宮建部神社とネットワーク。

### ・下野国府(栃木県栃木市)

国庁：正殿(宮目神社)・前殿・東西脇殿・南門・区画施設。削屑多数をふくむ木簡の出土。

国司館：「朱雀路」に西接し、国庁中央から南三町を南辺とする区画堀に囲まれ、東西棟掘立柱建物群が整然と並ぶ。墨書土器「介」出土。

国庁南門から南に延びる朱雀路の先に東山道。下野国分寺・国分尼寺・下野国薬師寺と結びつく。

周辺地名：総社・印役・内匠屋・鋳物師内・大蔵・馬場・金井。

### ・陸奥国府(宮城県多賀城市)

政庁(正殿・東西脇殿・南門・区画施設・門屋)・官衙(曹司)地区・倉庫群・堅穴住居群・外郭区画施設(築地と材木列)・外郭門・櫓・道路。木簡・漆紙文書の出土。南門内側に多賀城碑。

多賀城廃寺・製鉄遺跡・瓦窯跡群・惣社宮・塩竈港・塩竈神社などネットワーク。

国司館：館前地区・大臣宮地区。整然とした大規模掘立柱建物群の配置。南西方の山王遺跡：九世紀道路による方格地割。国司館：の四面庇九×四間大規模掘立柱建物と題籤木簡「右大臣殿／饒馬収文」出土。優品遺物と庭園をもつ邸宅遺構。

#### ・伯耆国府(鳥取県倉吉市)

国庁跡・法華寺畑遺跡・不入岡遺跡、伯耆国分寺跡、大御堂廃寺跡。

国庁：正殿・前殿・東西脇殿・南門・区画施設。

曹司、四王寺山、伯耆国分寺跡・国分尼寺。国庁裏神社。

不入岡遺跡：大規模倉庫群。国庁東方の国府川沿の交通拠点。国府川河口の津を経て日本海海上交通と接続。倉庫説(物資・兵庫)、兵舎説、工房説、馬房説。

伯耆国府の復元想像図(山中ほか一九八五)

#### ・出雲国府(鳥根県松江市) 六所神社 『出雲国風土記』

国庁：正殿(後殿)・東脇殿・区画施設。

北方官衙地区：木簡の出土、「評」木簡。

国司館地区：東殿・西殿に四面庇建物、北に八脚門、木簡・漆紙文書出土、大規模の食器(七寸規模の須恵器杯)。

十字街(山陰道と隠岐国に向かう「枉北道」の交点)。

出雲国分寺と天平古道跡、国分尼寺。「四王寺」

山代郷正倉跡(団原遺跡・下黒田遺跡)：区画溝・総柱倉庫建物の列立・

管理施設

茶臼山(神名火)・真名井。糸里制水田の歴史的景観：意宇平野・意宇川・中海。

来美廃寺：北新造院(『出雲国風土記』)。南新造院。

神魂神社、出雲国造居館跡。

出雲玉作跡：花仙山のめこのうと勾玉製作遺跡。

国府の歴史的景観の復元：出雲国府と周辺の千分の一模型(八雲立つ風土記の丘展示学習館)

#### ・筑後国府(福岡県久留米市)

国庁：正殿・前殿・東西脇殿・南門・区画施設。

曹司、国司館：国庁外に九世紀一〇世紀初頭に築地で囲まれた区画。

墨書土器「守館」「介」など出土

#### ・肥前国府(佐賀県佐賀市)

国庁：大宰府政庁型。曹司、国司館、倉庫群。

肥前国分寺・国分尼寺跡

#### 四 国府の終焉

古代地方官衙の遺跡は、一般に十世紀代で機能を終える(山中一九九四)。その背景には、国郡制の変質があり、国司のあり方が受領制へと変わり、在地首長の郡司が衰退して国務を在庁官人が担う形に変わっていくことがあった。十世紀には、任用国司(介・掾・目)に対して国司の官長(守)である受領に権限が集中し、中央への一定の貢進物を請負いつつ受領への国務の請負制による地方統治が行われるようになる。これに応じて国府のあり方も変容し、国府における公的な儀礼の場は、国庁から受領の国司館へと移行していった。

#### (1) 国庁から国司館へ

国府では公的な儀礼の場として国庁が中心にあったが、国司館などにおいても儀礼が行われる場合があった。国司館の発掘調査の事例としては、下野国府跡(栃木市)・多賀城跡(宮城県多賀城市)・出雲国府跡(鳥根県松江市)・筑後国府跡(福岡県久留米市)などが挙げられる。国司館は、国司の経済的拠点として公廩稲の出挙経営など経済的機能の場として指摘された(鬼頭清明説)(国立歴史民俗博物館一九八六)ことがあるが、同時に政治的機能・文化的機能を果たすこともあった。公的な儀式や饗宴の場として国司館が機能することがあり、文化享受や来客饗応の場でもあった。

『万葉集』には、大伴家持が越中守として越中国府(富山県高岡市)に赴任していた時代(天平十八年〜天平勝宝三年「七四六〜七五一」)に詠んだ和歌が伝えられ、その題詞や左注等から、国司館における饗宴が作歌の場であったこと

が知られる。守である家持の館や、介・掾・大目・少目の館でしばしば開かれた饗宴において、越中歌壇の多くの和歌が詠まれた。中には、天平勝宝三年(七五二)正月二日に守大伴家持館で開かれた宴(四二九左注)があり、この宴は前年の国庁における元日設宴に代替する機能を果たしたことがわかる。元日の国庁での饗宴は、国司や郡司が集い天皇への拝礼とともに共食する宴として重要な政治的意味をもったが、それが国司館でも開かれることがあったといえる。

また、先国師從僧清見の上京時、「飲饌饗宴」を設けた「主人」大伴家持の歌によれば、家持館の饗宴に国司だけでなく郡司やその弟子も参加している。

「右、郡司已下子弟已上の諸人、多く此の会に集まる」(四〇七・四〇七左注)

天平勝宝三年(七五二)家持が越中から遷任し上京する前日、介の国司館の饗別の宴(『万葉集』四二五〇題詞)は、つぎのとおり。

「便附二大帳使、取二八月五日二応入三京師。因レ此以二四日、設二国厨之饌於介内蔵伊美吉繩麻呂館一饌之。于レ時大伴宿祢家持作歌一首。」

国府の厨が介の国司館における饗宴を供給していることがわかる。

### (2) 国司赴任儀礼と国司館

国庁は、儀制令18元日国司条にみえる元日儀礼の場であるように、国家的に重要な儀礼・国務の場であったが、その儀礼の場が後には国庁から国司館の庭(広場)へと移行していった。『朝野群載』(巻二二)「国務条事」には、平安時代後期の新任国司が任国に赴任する際の儀礼についての記載があり、ここでは国庁ではなく国司館を場として行われる新任国司への国務交替儀礼が次のようにみられる。

◇『朝野群載』(巻二二)「国務条事」…平安時代後期、新任国司の任国赴任の際の儀礼

「扱二吉日時二入レ館事」

「着レ館日、先令レ奉二行任符一事」

「受二領印鑑一事…又著レ館日儀式、前司差二官人一、分二付印鑑。其儀、前司

差二次官以下目以上一兩人、令レ賚二印鑑。令レ参二新司館、即官人就座之後、鑑取書生、以二御鑑一置二新司前一(其詞云「御鑑進ル」)。新司無レ答(或

云。答云「与之」)。」

…ここでは、国の支配権を象徴する国印・鑑を前任国司から新任国司が受け取る儀礼が、新司の館で行われている。

「著レ館日、所々雑人等、申二見参一事…此日、所々雑色人等者、進二見参一、然後一々申之(所謂、税所・大帳所・朝集所・健兒所・国健兒所・国掌所等也)。其儀、政所兄部卒二書生等一、列二立庭中一、一々申二其職・其位・姓名。申訖、皆再拜。拜訖、長官命云「与之」。是古説也。今、不レ有二此事一云々。」

…国府の所々に属する官人らが新任国司からはじめて謁見をたまわる際に、新司の国司館の庭中に列立して新任国司に挨拶する儀式が行われている。

儀礼の場としての国庁の方、『朝野群載』(巻二二)「国務条事」で「神拝の後、吉日時を扱ひて、初めて政を行なう事」・「尋常の庁事の例の儀式の事」などの儀礼が国庁を場としているが、奈良時代後半から、国司・僚属の官人意識や、国司・郡司間の服属関係を再確認する儀礼の場は、次第に国庁から国司館へと移行していった。その背景には、国司の受領化や郡司制の後退があった。

### (3) 国司の政務と国司館

古代出羽国の秋田城(秋田市)には、出羽介が配置されて、山北三郡の統治を管轄していた。その秋田城跡の外郭東門近くの土抗から、次の八世紀後半の漆紙文書が出土している。

◇秋田城跡(秋田市)出土漆紙文書(第五四次調査出土一〇号文書)

(表)

勘取釜壹口在南大室者

□□若有忘怠未収者乞可

令早勘取随恩得便付国□□

〔署名〕  
縁謹啓

五月六日卯時自蚶形驛家申

竹田継□

(裏)

□

封

## 務所 竹継状

## 介御館

この漆紙文書は、円形漆容器の蓋紙が折りたたまれた状況で出土。伴出漆紙文書から奈良時代後期。切封(紙端を細く切り紐状にして綴じる)を行った書状であり、紙背に紐状の空白部がある「封」字が書かれる。「竹田継□」なる官人が、日本海沿いの出羽国蚶形(象形)駅家(秋田県にかほ市)から、秋田城に居た出羽介の国司館(介御館)充てに送った書状である。国司職員が国司館から公務(釜)国府に所属する製塩用の大型鉄釜カの勘取)の指示・通達を受ける目的で、早朝に送り出した文書であった。ここに、国司館が国務遂行の際の一つの行政の場でもあったことがうかがえる。

## (4) 国庁・国司館の性格の差異

国庁と国司館の性格の差は、公的な国庁と私的な館舎という峻別にある。凶服を着た者は、国庁の公門には入れないが、それ以外の施設の門は入れるとされている。地方における「館舎」(大宝令では「邸舎」、養老令で「館舎」については、『令集解』仮寧令12外官聞喪条所引古記に「国司の館舎併せて駅の館舎等の類是なり」とあり、国司館はこの「館舎」にあたる。したがって、喪の人は、国庁には入れないが、国司館には入れるのである。さらに『令義解』同条では、館舎に居ることが出来る使人でも、緊急時は急ぎ再三の拳哀を終えて出発すること、としている。

国庁は公門から入る聖域的性格をもつのに対して、喪服でも入れる国司館の利用には柔軟性が認められるのである。国庁は、儀制令18元日国司条に定められた朝拝儀礼の場であったし、また国家仏教の法会の場合でもあった(『類聚三代格』貞観十八年六月十九日官符など)。より柔軟に使い得る国司館が、受領館となつて公的な儀礼の場ともなつていったといえよう。

## ◇『令集解』儀制令21凶服不入条所引「古記」

令文「凡凶服不レ入ニ公門ニ」の「公門」に対し、「自余国・郡庁院為ニ公門ニ倉庫・国・郡厨院、駅家等類、不レ称ニ公門ニ也。」と註釈

## ◇仮寧令12外官聞喪条

凡外官及使人、聞レ喪者、聽ニ所在館舎安置。不レ得ニ於国・郡庁内拳哀。一十世紀後半以降への国府の動向についての展望としては、利害が衝突する在

地勢力により国司受領に対して、永延二年(九八八)の尾張国郡司百姓等解文のような国司苛政上訴闘争が展開したり、ついには国司館の国司に対する国司襲撃事件が展開するようになる。この間の在地土豪や在地富豪層の存在形態について、国府とともに考古学的な検討が期待される。

## おわりに

国府は、律令国家が律令にもとづく統一的な地方統治を実現する上で、地方官衙として大きな役割を果たした。その実態は、古代の中央集権的性を検証し、国家と地域社会との関係を理解するカギとなる。古代地方官衙遺跡のあり方が発掘調査の成果により明らかになり、古代の国府像が解明されることは、古代史の大きな課題といえる。

中央―地方関係のもとで地方統治や地方社会の展開に果たした地方官衙の役割は、その機能に応じて多様性をもつものであった。発掘調査成果をふまえた古代の国府像は、地方官衙が果たす多様な機能をそれぞれ担う諸施設の集合体として理解でき、地方官衙遺跡の遺跡群の集合体としてとらえることができる。そして、国府の古代都市としての実像が明らかになってきた。

国府の遺跡が十世紀代頃に終焉を迎えるのは、受領制の展開や郡司制・在地首長制の後退と結びつく社会的変化に対応していた。こうして国府は古代史の動向と結びついて変貌してきており、地方社会の古代史から古代史像のより豊かな再構成をめざす時に、貴重な情報を提供してくれる位置づけをもつ。

他の国府に先立って歴史地理学的な解明が進んだ周防国府は、国府研究のトップランナーであったが、その後の発掘調査・研究の進展によって、中世以降の東大寺造営料国としての独自の歴史が刻印された国府ということが明らかになってきた。その後の発掘調査により、古代の周防国府像は再検討されてきて、多くの成果が挙がっている。一方、周防国府は、中世以降近世・近代まで国府のあり方を都市防府のもとに持続し続けてきたことに、他の国府とは異なる大きな特徴をもっている。これを分析・理解することにより、周防国府の歴史的価値はさらに明確になると考える。

今回の山口県立大学・防府市が共同して行われた周防国府研究事業では、最近の発掘調査成果とこれまでの出土文字資料を再調査・再検討して、多くの成

果が挙がった。こうした史跡の価値を高める多様な調査・研究成果を、さらに発信するとともに、史跡の保存・活用が前進することを期待したい。

本稿は、二〇二〇年一月一日に防府市公会堂で開催された、山口県立大学・防府市共催のシンポジウム「都市『防府』の形成と周防国府の謎」での報告「周防国府の機能と施設」をもとに文章化したものである。

〔参考文献〕

阿部義平『官衙』（ニュー・サイエンス社、一九八九年）。

石母田正『日本古代国家論』第一部（岩波書店、一九七三年）

上田市立信濃国分寺資料館『東国の国府―発掘された古代の役所―』（二〇〇〇年）

江口桂編『古代官衙』（ニュー・サイエンス社、二〇一四年）

木下良『国府』（教育社歴史新書、一九八八年）

国立歴史民俗博物館『国立歴史民俗博物館研究報告』第一〇集（一九八六年）

国立歴史民俗博物館『国立歴史民俗博物館研究報告』第二〇集（一九八九年）

栄原永遠男『奈良時代流通経済誌の研究』（塙書房、一九九二年）

坂本太郎『郡司の非律令的性格』（『律令制度 坂本太郎著作集7』（吉川弘文館、一九八九年、初出一九二九年）

佐藤信『日本古代の宮都と木簡』（吉川弘文館、一九九七年）

佐藤信『出土史料の古代史』（東京大学出版会、二〇〇二年）

佐藤信『律令国家と天平文化 日本の時代史4』（吉川弘文館、二〇〇二年）

佐藤信『古代の地方官衙と社会』（山川出版社、二〇〇七年）

佐藤信編『史跡で読む日本の歴史4 奈良の都と地方社会』（吉川弘文館、二〇一〇年）

条里制・古代都市研究会編『日本古代の郡衙遺跡』（雄山閣、二〇〇九年）

須田勉・阿久津久編『東国の古代官衙』（高志書院、二〇一三年）

栃木県立しもつけ風土記の丘資料館『古代の役所』（一九九二年）

奈良文化財研究所『古代の官衙遺跡Ⅰ遺構編』（二〇〇三年）

奈良文化財研究所『古代の官衙遺跡Ⅱ遺物・遺跡編』（二〇〇四年）

奈良国立文化財研究所『律令国家の地方末端支配機構をめぐって』（一九九八年）

藤岡謙二郎『国府』（吉川弘文館、（三版）一九七四年、もと一九六九年）

防府市教育委員会編『周防の国衙』（防府史談会、一九六七年）

三坂圭治『周防国府の研究』（積文館、一九三三年）

山中敏史『古代地方官衙遺跡の研究』（塙書房、一九九四年）

山中敏史・佐藤興治『古代の役所』（岩波書店、一九八五年）