

紀

要

第 13 号

2000. 3

財団法人滋賀県文化財保護協会

## 「国庁のシステム—周辺に配置された官営的諸設備の評価を中心に—」

講師 宇野 隆 夫  
(国際日本文化研究センター教授)

編集 造 酒 豊

### 1. はじめに

皆さん今日は。本日はご苦勞様です。日頃より考古学への大変なご貢献をなされている方々にお集まりいただいた場所で、このような話しをする機会を与えていただき、たいへん感謝いたしております。滋賀県は、国庁・国府に関するたいへん大事な研究史的な意義を持つ調査がなされてきたところであり、今回このテーマを取り上げられたことは、たいへん時宜に合ったことであると思えます。

まず国庁についての概略的なお話しをさせていただきます。ここにお集まりの方々は学会の最先端の研究をされている方々から、考古学に支援をいただいている方々までおられると思いますので、最初は簡単な話から始めさせていただきます。考古学を難しいものと理解されますとたいへん困りますので、国庁とはどのようなものであるのか、ということから入りたいと思います。

国庁というのは奈良・平安時代の県庁に相当する施設です。今日の標題である「国庁のシステム—周辺に配置された官営的諸施設の評価—」は、県庁ならびに県庁の出先機関をどの様に配置して、どのような仕組みを作り上げていったのか、という話しになります。本来このような仕組みを考えるためには、村落から国庁に至るまで、その時代のあらゆるものが関係してくるわけですが、今日はもう少し、国庁の周辺に近い所のお話しをしたいと思います。

各県に県庁があるのは当たり前ですが、皆様が活動されている所にも必ず、国庁・国府或いは国衙と呼ばれる遺跡があると思います。律令国家の領域ならば、具体的に国府・国庁の位置が分かっている場合、必ずどこかにあります。そして私達は国府・国庁がそこにあることを当然と思っているわけですが、何故そこにあるのかということだけでもたいへんな歴史があります。このようなことに、それ以前

の時代の仕組みをどの様に変えようとしたのかを見ることができるとのことです。

### 2. 国府の造営地域について

国府を考える際に私たちがまず考えることは、国府ができあがる少し前、古墳時代後期、6世紀・7世紀頃、その地域の最大の古墳群が何処にあるのか、そしてその場所と国府が造られた場所とが一致しているのか、していないのかということです。何処へ国府を招致したのかということだけでも、大きな歴史のドラマが秘められていたに違いありません。

色々のケースがあるので一般的にこうだったということはいえません。ただし、例えば北陸では、古墳時代の越国においては福井平野に越の権力の中心地があったことは間違いありません。しかし国府はそこから離れて、その当時の福井県の中でナンバー2ぐらいに当たる武生という所に造っています。これに対して、私が長らくおりました富山県では、従来の中心地に国府が出来ました。

時代が全然違いますが、例えば豊臣秀吉が強い政治の仕組みを作り出そうとした時には、有力な大名の支配下の中小の勢力を切り離して大名に取り立てて、直属の家臣団に編成していくということをよくやりました。北陸においては越という大勢力を越前や越中や越後に分割して、従来の越国の一番の勢力を押さえて、ナンバー2を登用したり、越国の中枢をやや離れた地域の有力な人を登用するという政策がなされたことが明らかです。

これと非常に対称的なのは、例えば山陰道における出雲であり、古墳時代後期の最大の古墳群がある場所に隣接をして国府ができています。従来の出雲国造に当たるような勢力が、その既得権を維持しているに違いないと思います。また、関東でも上野国(今の群馬県)の国府は、従来の有力な古墳群であ

る総社古墳群の傍にあります。これに対して、同じ関東でも武蔵国では、従来、有力古墳群が存在しなかった場所に国府が出来ました。

そしてこのような違いを見ていきますと、それが単に国府が何処に設置されたかということだけではなく、以後それぞれの地域で、この時代の政策がどの様に実現していったかの違いと、非常によく対応しています。

北陸は奈良・平安時代の中央の官庁から見たら、一種の優等生という感じであり、様々な施策が実験的になされ、また色々な産業政策が順調に進んでいきます。それがどういう事であるかは後程の発表者の緻密なお話で明らかにされますが、近江国や武蔵国などは私から見ると、新しい時代において、特に大きな役割を果たした例です。

時代の仕組みが転換していく、というより、時代の仕組みを変えていこうとすることは、単に強い権力があつたら出来るというものではありません。国庁という役所の仕組み、手工業生産・農業生産・漁業・塩業のような産業、それから宗教などの様々な分野を、周到に組み合わせて、社会の革新を図っていきます。それに対して、各地においてその革新を積極的に受け入れていく世界も在れば、それから距離を置いて伝統的な力・仕組みを強く保っていく世界もあります。そのようなことを、考古学のデータから読みとることが出来るであろうと思います。

入り口だけでも色々な事が考えられるわけですが、そこから日本の各地の国庁がどのように変遷していき、どの様にしてその次の時代へと繋がっていくのかを考えると、その社会を考える大変重要なデータが得られる、と考えております。

### 3. 国府研究の歴史

これから少し細かいお話で、「研究史」について話していきたいと思います。国庁あるいは国府、これは県庁の中心の建物と、その関連の建物を含めたもの、という意味ですが、どういうイメージで考えられていたのか、ということから簡単にご説明させていただきます。

1960年代の頃から、国府・国庁に関する研究が進んできましたが、当初は、国府は当時の都である平

城京を縮小したような構造のものである、と予想されてきました。一辺が八町ないし六町、一町が100m余りですから、一辺が800m余り或いは600m余りの範囲の中に、碁盤の目の様に道路があり、それが国府であり、その中心に一辺が100m前後の政庁があると考えられました。この国府の政庁が、国庁と考えられていました。

しかし、1980年代の頃から次第に考古学による遺跡の調査が進み、国庁がどのような構造を持っているのが分かってきました。近江国府はその典型的な例であり、かつ全国的に色々なヴァリエーションがあるということが分かってきています。それから碁盤の目の様な国府がどうも存在しないらしい、碁盤の目に近い様な地割りはあるが、きちんと十字に区切ったような地割りではなさそうだ、ということも分かってきております。

そして今は、再び国庁周辺の施設がどのような構造を持っていたのか、ということを考え直す必要はない段階に至っています。さらに国庁の施設は、国府城の施設群だけではなく、国内のあちこちに色々な出先があつたということも分かってきています。そういう出先も含めて全体としてどのような構造があつたのか、を考えなければならない段階です。

図-1を見ていただきます。今の国府・国庁の研究は、バブルがはじけた現代の社会とは違ひまして、高度成長期に入ったところで、日進月歩なのですが、どのようなイメージで国府が捉えられているかの見本として挙げています。

真ん中のあたりにありますのが、伯耆国の国府です。これは山中敏史さんが宮城型と考えられているものであり、二重の区画があります。一辺の長さが100mぐらいの内側の区画がいわゆる国府政庁、国庁です。その周りに一辺が200m余りのより大きな区画があつて、その中にも役所が配置されています。こういうものが一つの型としてあります。それから、真ん中右にあるのが下野国府であり、分散型とされています。これは外郭の施設がなく、道路沿いに様々な施設が分散的に配置されているもの、と評価されています。ただそれが分散的であるかどうかは、少し再検討の余地があると考えています。最初は国府の周りの施設は数が少ないことが多いのですが、

段々と充実していく過程があり、時期や国ごとの違いもありそうです。

図-1の下の図は歴史地理学の金田章裕さんが、考古学の発掘成果を歴史地理学的なセンスで解釈された、大変理解しやすいものです。三つの分類がありますが、左にあるものが外郭官衙型であり、山中敏史さんがいわれる宮城型とほぼ同じものです。国庁の周りに外郭官衙がある仕組みのものです。その下と右の方にありますのが、東西中軸型・南北中軸型です。これは山中さんのいわれる分散型に通じるものです。

このようなことが分ってきた中で、道路が国府の構造を考える上で大切であることが明らかになってきています。官道をどう配置して、そこから枝の道をどの様に延ばし、諸施設をどの様に配置していくのかということ、国府の基本的な構造を定めているようです。

#### 4. 国府の諸施設について

国府域には、色々な施設が集まっています。一般的には、国司館のように国司などの身分のある人の住まう屋敷、それから曹司のような実務的な役所が、国庁の周りに配置されています。その中には様々な生産に関係するものが相当に在るらしい、ということも分かってきています。そういうようなところが今の到達点と思います。

しかし実際には、国府は国ごとに顕著な個性があります。その地域の国府のスタートの前からの歴史的経緯があって、その国府を作るのに関わった在地の勢力が中央指向であるのか、それとも中央と距離を取っておるのかということが、非常に大きな違いとして表れているのではないかと考えます。

図-2を見ていただきます。曹司と呼ばれる様々な役所が実際にどのように呼ばれていたかを考える材料が、この時代には比較的潤沢にあり、奈良国立文化財研究所が公開されている木簡データベースから引かせて頂いています。勿論、平城京や長岡京から出ているものが多いのですが、平城京・長岡京から見つかるものは、全部が都での用途のものではなく、各地から運ばれてきて、そこに捨てられたものもあり、国や郡に関係するものもたくさんあります。

そのため国郡に関係するものだけを拾い出すということはなかなか難しいのですが、どのようなものがあるか、ということを紹介させていただきます。

曹司にあたるような諸施設は、この頃「所(ところ)」と呼ばれることが多かったようです。ただし考古学用語としては「しょ」と呼ばざるを得ないことも少なくありません。上は御所から下は荘所、荘園の「ところ」まで、何らかの公的な施設、外から見ても一般と違うところを「所(ところ)」と呼んでいます。

色々なものがあり、例えば“政務”を司った政所が代表的な「所」です。その上から4つ目には「国〔務〕所」があります。国府には必ずこういう事務的な政務を司ったところが在ったに違いありません。それから、その上にあります「寺政所」という所もあります。

また「関務所」があります。国府から離れた関のような交通の要所においても、物流や人の動きを管理する施設を必要とするようです。近江国府においては、勢多の橋という立派な橋が見つかっています。こういうところを渡る人や物を、国府は必ず管理していると思います。一番下のところは刀を授ける所ですが、これは授刀舎人の「所」であり、“機関名+所”の方に移した方がよいかもかもしれません。

それからその下の“手工業ほかの生産”が、非常に大切です。この当時、政治も勿論大切なのですが、考古学的に見付け易いものは、なんといっても手工業生産関係の遺跡です。これからこのような施設をどのように位置づけていくかが非常に大切な課題です。まず「細工所」や「作物所」はじめ色々なものがあります。上から4つ目の「造瓦倉所」が非常に重要なものであり、私はこれを「造瓦(ぞうが)」ということで、手工業の中に入れていきます。しかし「かわらぐらつくりどころ」あるいは「ぞうがそうしょ」と読むのが正確であろうと思います。これは下野国府から出土したものであり、国府にこのような曹司(所)があったことは、非常に有名です。ただその解釈は非常に難しく、瓦葺きの倉を造るのか、瓦を収納する倉を造るのか、またこれは手工業ではなくて建築なのか、という問題があります。しかし国府が瓦と関係する「所」を、国府の近辺に持ってい

たことはおそらく動きません。そのほかに「玉作所」と「轆轤所」がありますが、「轆轤所」は、おそらく木工と焼き物との両方があると思います。

その他、色々な生産関係の施設が、都にも国府の周辺にも造られます。郡の役所を郡衙ともいいますが、私は「郡家」と書いて「ぐうけ」と呼びます。これは習慣みたいなもので、どちらでも間違いではありません。この今の市町村に相当する郡家にも、手工業関係の施設があります。それらが全体としてどういう構造になっているのか、律令国家の産業全体のシステムとして、都に何を設置するのか、それから国府に何を配置するのか、そして一番末端の郡家や郷・村落に何を置いたのかが問題です。その構造に時代的な変遷があったらしいということが、明らかです。

真ん中辺の“保管”も、非常に重要なところですが、官衙的・役所的な遺跡を見ますと、一般の村落にはないような倉庫群が見つかることが多いのですが、それがどういうものであるのかということです。一番上にありますが、下野国の例で有名な郡の「雑器所」です。おそらく様々な道具を保管しているところですが、それに対するものが、“手工業生産ほか”の「藤所」です。これが下野国都賀郡の郷にあり、籐の編み物のようなものを作って郡に持っていきます。そしてそれを保管する所が郡の「雑器所」です。その下にあるのは、「納所」であり、これは但馬の国府推定地のものです。こういう「所」が国府には、多く付属していたと思います。また「刀子所」とか「豎子所」などもあります。「豎子所」というのは子供を保管しておく所かどうか分らないのですが、実に様々なものがあります。その下にある「氷所」は氷を納めている所ですが、このように、それぞれの各地の特産的な品々や大切な物資を納めている所があります。

その下の“建築”としては、造何々所という所がたくさんあります。こういう所も国府の周辺にあった可能性が高いものです。その下の“食事”ですが、食事の用意をするところであり、国府で「厨」のような文字資料が出てくるところはこの関係の施設があったと思います。

右は“機関名”“個人名”“地名”です。右の真ん

中に“地名”があります。岬や島のような場所にも、このような所があります。これらの文字資料の後はたいてい、特産的な海産物などを納めた、という記述があるため、国府の出先として官営の施設があり、そこで調達をした特産品を国府へ運んだのでしょう。そこから地元で消費した分もあるでしょうし、都へ運ぶ分もあったと思います。そのほかのものとして“宗教”ですが、このような所も少なからずあります。

以上のような色々の「所」が、国府の中はかなりあったと思いますが、私は、政務・手工業生産・保管・建築などが、国府の国庁の周辺にあった主要な所と考えています。それから国内のあちこちに、山・海の資源、海であれば海産物や塩、山であれば製鉄や窯業生産や木器生産を管轄する出先を配置し、国内の全体を国庁が掌握をする、という仕組みが目指されたのではないかと思います。ただしこれはあくまで目指されたということです。世の中は、そう権力者の思う通りには行かないということも少なくありません。目指した通り、うまく行くところもあれば、行かないところもあり、むしろそういうところを考古学のデータから見ていきたい、というのが私の関心事です。

## 5. 国庁システムの変遷予察

少し戻りまして、「国庁のシステムの変遷予察」としてお話ししたいと思います。私は、国府はこういうものだということを考えるよりも、国府はどういうふうに変遷し、その地域の中での役割を変えていったかに興味を持っています。その中に、たいへんおもしろい情報があるのではないかと考えます。事例毎に個性があり一般的に申し上げることは難しいのですが、国府はおおよそ、そこにあります1から4ぐらいの段階を経ることが多かったと考えます。

(1) 第1段階(準備段階) 第1段階は、政治の中心が古墳時代の豪族居館、すなわち濠を構えるような各地の立派な居館にあり、在地の最有力の人がその地域の政治を取り仕切っていた在り方が変わっていく段階です。7世紀段階に、濠を構えるような豪族居館は全国的に少なくなっていくようです。そして役所的な匂いのする郡家、郡庁というような感じ

の施設が、どうも7世紀の段階で出てきています。もちろん九州はじめ濠をめぐらすような施設も若干あるのですが、どうも軍事より国の力を背景とした威信に力点を置くような施設が主流になりつつあります。それは評家のようなものであるらしく、7世紀段階にこのような役所が各地にぽつぽつと出てきているようです。

その中には、例えば、大宰府下層遺構群のように、国府前身施設かと思われるような規模のものもあります。これは天皇が各地に派遣して、監察させた大宰と関係する可能性があります。7世紀には筑紫の大宰だけではなく、西日本の各地に大宰を派遣しています。また東日本でも、7世紀には単なる評家ではなく、もう少し格上の施設も出現します。このような形で、6世紀の仕組みと7世紀の仕組みが、転換しているらしいのです。こういう社会情勢をもとにして国府が成立します。大変革においては、いきなり全てをがらっと変えるのは難しいのであり、7世紀をその準備段階と考えています。

(2) 第2段階(スタート段階) 7世紀終わりから8世紀初めの頃、ちょうど大宝律令という法律が制定される頃、藤原原の時代ですが、それまで「評(コホリ)」と書いていた行政区画を「郡」と改めました。そして、筑紫や吉備や越のような大勢力を分割して「国」を創り、国府を設置するという政策を実行した段階を第2段階、と考えます。これが国庁のシステムのスタートであり、この時点から国府を確認できる遺跡が幾つかあります。同時に、この時点での国府が見つかっていないという地域はもっと沢山あります。この段階で国府は多分何処でも造っていると思うのですが、遺跡として見つかっていないところが結構ある段階と思います。まだ国庁の建物に瓦を葺いたり、築地を造ったりするものが少ないようです。そしてこの段階では、様々な施設の主要なものは郡の役所、郡家の周りに編成しています。事務・保管・生産に関するかなりの部分を郡が担っていたわけです。そういう中で、郡を一つの国としてまとめる施設として、国府が置かれています。

この国府を何処に置いたかということに、その当時の非常に微妙な政治力学があったと考えています。県レベルの施設を引っ張ってくるのはたいへ

んなことであり、8世紀前半の段階から国府・国庁をおいた郡は手工業をはじめとする様々な分野の営みが、他の郡よりもかなり突出している場合が多いようです。私は、未だに政治の実権は郡がもっていたと思いますが、国府が出来ると、国府を呼び込めた郡が非常に大きい力を握ったと考えています。そのため国府そのものが判らなくても、手工業生産ほか色々の面から、国府を考えることが出来ます。

この頃の国庁も、周辺にある程度の施設があったと思いますが、比較的小規模であり、分りにくいようです。それが後の国府の下層にある場合と場所が移動する場合がありますが、遺跡として見付けにくいのです。しかし無いことはないものであり、見付ける努力が必要と考えます。ただしこの段階では、有力な郡家が国府の機能を果たした可能性も否定はできません。

(3) 第3段階(充実・変質段階) 私が、国府の歴史の中で、一番大事な画期と思っているのが第3段階の前半であり、始まりは8世紀中頃です。およそ天平時代、8世紀第2四半期の中にあると思います。聖武天皇が全国に国分寺を造らせましたが、私は、これが非常に大事なことであると考えます。今は、宗教と政治を切り離すことが原則の社会ですので、政治と宗教とは性質が違うと思いがちですが、この頃はそうではなくて、政治・経済・宗教は一体としてありました。各地の国ごとに国分寺を造るということは、各地の国府を充実させ国府の支配を強めていくことである、と読み替えても良いと思います。

この頃から、郡家の施設は変質していき、役所としての識別が非常に難しくなっていきます。郡の役所に参画していた人たちは、むしろこの頃から荘園経営という私的な活動に力点を移し、国の政務はむしろ国府へ出かけて行くようになったのではないかと思います。

この頃から国府には、立派な瓦葺き・礎石建ちの建物・築地塀をもつ国庁や、その周りの様々な施設、役所的なものから国府集落と呼ばれるものまでが増えていきます。8世紀中頃から国府の発掘例が多くなるのは、このような理由からです。

このように8世紀中頃には、各地で国府の官的な施設が整備されました。それをどう考えるかが問題

です。国家の支配が地方に強く及んだと考えるのも、一つの考え方です。しかし私は、この時代では官と民とを、それほど峻別できるものではないと考えています。

人、特に在地の有力層は、自宅へ帰れば民の顔をして私富の追求をしますし、役所へ行けば官の顔をしたと思います。国府の周りには様々な施設がありますが、そこへ赴任してくる中央の役人はほんの一握りです。国府の周りの官的な施設を実際に運営していたのは在地の有力者、ならびに在地の有力者が本貫地から連れてきた人々です。

形の上から行きますと、8世紀後半から9世紀初めは、国の役所の仕組みが貫徹していき、何事にも官営的な色彩を見出しやすくなります。しかし私は、表面的にはそう見えても、そういう形で在地と中央とが接点を持っていると考えています。このように考えておいた方が、国府が衰退していく時の仕組みが、分かり易いのです。

その次が第3段階の後半の段階、9世紀の段階です。私は、国府の歴史ではこれが転換期として大事だと考えています。10世紀に入ると国府は非常に変質することが明らかなのですが、何故10世紀になると変わっていくのか、ということを考えていく時に、9世紀の変質が大きな意味をもちます。そして9世紀初め頃に、国の政策が変わり、国府の質が変わり始めたのではないかと考えています。

国の政策の変更を、おおまかにいいますと、中央の行政指導をなるべく止めていこう、ということです。行革の時代になり、実務からはなるべく手を引いて各地に任せていく、というのが国の基本政策になります。それではその国の政策が何時変わったのかが、なかなか難しい問題です。私は個人的には、9世紀初めの頃に変わったと考えています。

9世紀初めの頃に、徳政争論という有名な論争が都で持ち上がります。それまで、国の基本政策が何かといった場合、造作=都造りをはじめとする土木建築工事、と征夷=対外戦争であり、これが一番大事な政策であると考えられていました。しかしそれは国の費えだ、という意見も出てきました。造都や対外戦争を遂行することによって、国内の様々な資源を中央へ集め、威信的な施設を造り、領土を拡大

しようとしていたのですが、そのようなことを止めようという意見が、結局勝ったのです。それで対外戦争が無くなったかという、そういうわけではないのですが、どうもこれを契機として、なるべく沢山の税金を取って、色々な分野に投資しようという方式から、管理費を軽減していこうという方式に転換します。そのため行政の実務を次第に各地に任せていきます。このような動きの第1段階が9世紀第1四半期の中にあると思います。

この頃から確実に官営的な施設が変質していきすし、官営的な施設と密接な関係を持っていた様々なもの、例えば手工業生産や官道などが徐々に変わっていきます。平安時代になると、それまで道幅12mというふうに決めていたものでも、段々と狭くなり、実用的に手頃なぐらいの幅になっていくというようなことが多くなります。このようなことが時代の大きな転換を示しています。

第3段階の後半、9世紀中頃から後半の頃は、国府が最も充実する一方で、その中身が変質し、国府の歴史の重要な転換期になると考えています。特に生産関係の施設において在地の主導性が強まってきているように感じられます。

(4) 第4段階(衰退段階) 第4番目の段階ではもう、国府の施設が減少傾向にあります。減少の仕方は早いところと遅いところがあります。10世紀に入ったら間もなくあまり遺構遺物が見つからなくなるころがある一方で、11世紀初め頃まで存続するところもあります。大局的に見て9世紀末・10世紀初めを境として、国庁や国府域の施設が少なくなります。そして国庁から少し離れたところで、細々と何らかの施設が存続するのが一般的な傾向です。なおそれと入れ代わる国衙については、また別に考える必要があります。

宮城県の大賀城・陸奥国府でも10世紀後半になりますと、あまり遺跡が見つからなくなるのですが、全くなくなるわけではありません。源頼朝が東国を支配した時に、まず大賀城に参っています。国府がそこに何らかの形で、おそらくは宗教的な拠点として維持されていたようです。このような形で、国府は10世紀になると非常に特殊化していきます。

では国府の周りにあった様々な生産関係を含む諸

施設は消えたのか、ということです。私は、国府の様々な施設は、基本的にその国の各地から出仕した有力者ならびにその配下の人々が営んでいたものと考えていますので、そういう人達が本貫地へ帰ったものと考えます。それも、てぶらではなく、国府に出仕することによって得た色々な知識や技術を引き連れて、地元へ戻ったのです。そしてこの段階で地域の有力者は、古代の役人的な性格から、中世の在地領主的な性格に転換し始めたと思います。その過程で、没落する郡領層が沢山いますし、成長してくる人達も少なくありません。郡領層の支配を脱却して自立した人々も多かったようです。そういう再編はありますが、あったものが無くなるはずはないのであり、各地へ戻っていったものと思います。

しかし役人としての公的な支えは乏しくなっていますので、多様な営みの中味はセレクトされていきます。そしてその地域の得意の分野に特化していくことが多いのです。役所が主導の時は、資源は使えるものは何でも使えということで、第1級の資源だけではなく、零細な資源まで開発することが、基本政策でした。しかし国の指導が弱まりますと、第2級の資源は儲かるものではないため、あまり利用なくなっていくます。それよりもその地域に根ざして、平野の広いところであれば農業開発に集中し、山林や港に恵まれているところであれば、手工業・交易に特化していきます。このような形で、次の時代の発展が準備されているのではないかと思います。

## 6. 最近の研究例

図-3を見ていただきたいと思います。あと30分ほど時間がありますので、国府に関する多様な研究がなされていることの一部を、ご紹介したいと思います。先ほど申しましたように、今は研究の高度成長期にあり、紹介したい研究は山ほどありますが、その中のごく一部分でお許し願いたいと思います。

(1) 移動する国府（筑後国） 国府は、それぞれの国で最初から最後まで同じところにある場合もありますし、沢山ある場合もあります。沢山あるというのは、これが国府だという説が沢山ある、という場

合もあるのですが、転々と場所を移すという事例もあります。このような違いが何に根ざしているのか、ということはこれから考えていかなければいけないことですが、場所を動いている例は、その段階ごとの特色を掴み易いのです。同じところがありましたら、時期的に仕分けていくのに考古学的手法を駆使しなくてはならず、かなり苦勞するのですが、場所を移してくれていると、これがかなり楽になります。図-3にありますのは、よく動いている例として筑後の国府をあげています。筑紫国という古代の大勢力を分割して造られた国です。筑紫は大勢力なので、その分割した一方には大宰府をおいて、筑前の国府をその中に入れていきます。筑後の国府も大変立派です。中央は筑紫をかなり気にしているなど思っています。

図-3の左の上の図は、左から1・2・3・4と、四つの四角があります。それぞれが第1期国府・第2期国府・第3期国府・第4期国府です。これらは相互にそれほど離れていませんが、おそらく官道に沿いながら、順に東へ移っていきます。さらには国府前身建物もあります。また一般と違って、初期には大溝のような防御的施設があるのは、大宰がおかれた地域の一つの特色ではないかと思います。この国府前身建物がある中で、7世紀終わりの頃に古宮国府という築地をめぐらせた官衛的な建物が出現しました。8世紀前半で築地をめぐらせるというのは、やはり少数派です。普通は掘立柱の塀ですが、ここは対外交渉の重要な拠点として、中央が非常に気を遣っているところだと思います。筑紫の伝統的勢力を如何に押さえて中央に引き付けていくかが大事であったことを、筑後の国府のあり方から読みとれるのではないかと思います。

第2期国府は8世紀中頃から9世紀段階のもので、その間に何度か建て替えがありますが、図-3の下の方の図は、第2期国府とその外郭施設です。そして8世紀中頃に、この外郭官衛型が出てきたのではないかと思います。私の予想です。これが8世紀前半からあるかどうかは非常に大きな問題ですが、筑後の例からいくと、8世紀中頃に国府の施設を充実させる一環として、国府の周りのさらに何倍も広い土地を築地で括って、その間に様々な「所」を計



画的に配置しているのではないかと思います。

9世紀後半になると、更に朝妻国府に移り、10世紀末葉から横道国府へ移っています。このように12世紀頃まで国府を辿ることが出来るのは非常に珍しい例です。これは近くで移っているから分かるのですが、この頃は国府がかなり遠くまで移ることが多くあります。国府へ出仕していた有力な在地の勢力が本貫地へ帰っていくのにくっついて、国府、この段階では国衙というのが妥当ですが、移転することが多かったと予想しています。

筑後では7世紀後半から12世紀後半まで国府が、すこしづつ場所を移しながら存続したということは、筑後の特殊な性格を物語っていると思いますが、こういう例は他の国と比較する時に、非常に参考になります。おそらく筑後の国府を造った在地の勢力は、当時の国の政策を積極的に取り入れていたのではないかと。反対にいうと、国府が分かりにくいところ、あるいは充実させないところは、伝統的な在地勢力が中央と距離を置いていたのではないかと思います。国府を一律に考えるのではなく、国府の一つ一つの事例からその国の政治事情を復原したいのですが、筑後の例は一方の典型になるのではないかと考えています。

(2) 下野国（国府工房の再編） 図-4は下野の例ですが、大橋さんが国分寺の瓦を中心として大変優れた研究をされています。これは国府工房をどの様に認識できるかという問題です。生産を国府のすぐ傍で行っていたら、国府工房と言いやすいのですが、生産の分野によっては、山の中や海辺の離れたところにあります。それを郡が統括しているのか、国府が統括しているのかを、どう考えていけばいいのかということです。私なんかは大まかですから、国府のある郡内にある古代に急成長した手工業生産地であれば、国府工房と単純に考えるわけですが、やはり緻密な検証が出来る時は、これをした方がいいということです。

これは8世紀中頃に、瓦作りの主体が郡から国府に転換している、ということが実証的に証明された例です。これを見ていただくと分かるように、今の考古学では型式学的な分析は入り口の作業であり、それを基にして量の多い少ないを勘定しなければ話

にならない、という時代です。私なんかの仕事でもコンピュータ無しにはもう、情報処理が不可能になっています。大橋さんの仕事も非常に大変だったと思うのですが、幸いここでは郡の名前を瓦に書いているものがあり、その数を読まれています。実際には、瓦の諸特徴を全て基礎データとして取られていて、郡名は情報の一つです。そしてたとえ郡名が無くても、国府のある郡の特徴的な技法がありますので、分析することが可能です。しかしここでは郡名の分析の部分だけを、簡単に紹介させていただきます。

これは非常に工夫されたグラフであり、瓦の生産地が何処の郡に属しているのか、それからその郡にどれだけの数の郷があるのか、それからどういう種類の瓦がどれだけあるのか、ということが丹念に集計されています。なかなか大変な仕事ですが、根気がないと考古学はやれないということです。

細かな数値は申しませんが、1-1期では郡の規模と瓦の郡名の数がおおよそ対応しています。これはおそらく各郡の郡家が統括する瓦窯で生産された瓦が使われているということです。それに対して1-2期には、それが格差を持ってきます。そして窯跡そのものも、国府・国分寺が置かれた場所に近接する三疊山麓窯へ集約されてきます。すなわち国分寺造営を契機として、郡が統括していた瓦生産を国衙工房に再編する動向にあった、ということが明らかです。

こういう一つのモデルがあると、他のことにも適用できます。例えば北陸でも、8世紀中頃に窯業生産地は、移動して再編されることが多いのですが、そこに国府の関与があったらいいことをうかがえるのです。

国分寺を造るには、瓦だけではなく、色々な資材を国府が調達しなくてははいけません。それは、国府が少なくとも臨時的に様々な「所」を編成して、それまで郡が行っていた機能を国府へ集約し、国分寺造営に動員していくことだと思います。そしてそれが一過性のものではなくて、その後も国府の辺りに引き留めて、国府の仕組みを強化していったと考えます。仏教のイデオロギーを先頭に立てて、国府に機能を集中しているのです。逆にいえば国分寺が国分寺式の伽藍配置をとるかどうかというようなことが、

国府の質と関わるのです。また9世紀になると寺院施設の改修をあまり熱心にしなくなることが、役所の変質と表裏の関係にあったと思います。

(3) 伯耆国(不入岡遺跡) 図-5を見ていただきたいと思います。これは山陰の伯耆国庁ですが、これは真田さんが作られた資料です。伯耆国の国庁もどちらかという、中央に近いのではないかと考えます。出雲はその対極であり、伝統的な出雲大社の祿宜を兼ねる出雲国造が特権を握っているところです。そして伯耆国は、律令期になると中央の力を積極的に利用しながら主体性を発揮しているのではないかと、ということがうかがわれます。

ここでも8世紀前半の国府が分かりません。だから、他所から移ってきたであろうということです。8世紀後半から、筑後国の国庁に匹敵する外郭官衙型の国府を造って、10世紀まで存続しました。どこかに11世紀・12世紀の国府(国衙)があると思います。

図-5の上の4番に、不入岡遺跡があります。真ん中の図でいえば、右上の所です。国府からやや東北のところにある不入岡遺跡には、7世紀以降9世紀に至るまでの施設があります。これは久米郡衙の可能性もありますし、この伯耆国庁の前身の施設である可能性もあります。私は、おそらく7世紀は、久米評衙であり、8世紀前半は伯耆国の初期国庁ではないかと考えます。それが8世紀中頃に拡張・整備されたものが、現在見つかっている伯耆国庁ではないかと思いますが、その判断は不入岡遺跡の今後のさらなる調査に待ちたいと思います。

不入岡遺跡は、この伯耆国庁が整備されると官衙的な建物が非常に少なくなり、倉庫が増えてきます。すなわち国府の充実と連動して性質を変えています。このような近隣の遺跡を一体的に考えると、国府の歴史もより面白くなってきます。さらには国府近傍だけではなく国府から遠く離れた点的な出先の整備も、非常に大事であるということになります。

(4) 常陸国(鹿の子C遺跡) 図-6を見ていただきたいと思います。茨城県の鹿の子C遺跡ですが、評価が非常に難しい遺跡です。しかし、国府工房が良いだろうと思います。国府から1km以上離れているのですが、国府から南北に直線的に伸びた道路から、枝の道路を引き込んだところに方格の地区を造

って、生産施設とその管理施設を造っています。これが今のところ平野の国府工房として分かっているものの中で、最も水準が高いものです。

その地割りは方格指向ですが、やや菱形にゆがんでいます。これは地形を有効に使っているということです。台地上の平坦なところに管理施設を配置し、斜面の所に手工業生産施設を配置しています。国府の諸施設には、直線道路・方格地割りという古代の原理はもちろんあるのですが、都城の方格基盤目状のものとは違って、地形を生かしながら、臨機に色々な施設を配置しています。国府の柔軟さというもの、ここで見る事が出来るのではないかと思います。

この国府工房が始まるのは8世紀第3四半期であり、8世紀終わりから9世紀初めの、東国経営という名の対外戦争がピークを迎えた時が操業の最盛期です。これに対して9世紀初め以降律令国家が内へ籠もるようになってくると、活動が非常に低下していきます。8世紀後半の国府の充実、対外戦争の遂行も大きな契機になっていることが窺われます。また同時にこの遺跡が衰退していくのは、単に、対蝦夷戦争が終息してくることだけではなく、国の基本政策そのものが変わり、それが先端的な場所では特に強く現れたものと考えます。

(5) 武蔵国(国府の都市化) 図-7の武蔵国府例は、私が説明しますより、後ほど詳しいお話をいただけますので、簡単に申しますが、今国府研究が急速に展開しているのが関東です。

一番上は、国府が、おそらくは官道に沿って帯状に発展して都市化が進む例です。都市化という色々な問題を生じますが、私は基本的には政治拠点が出来て、その周りで都市化が進んでいくというのが基本的な流れであり、国府域は古代の一つの都市形態と考えております。それが非常に充実した段階の範囲が図に示されています。

その中でも、様々な手工業生産関係の施設が、国庁推定地の北方に、地形に考慮して配置されます。これは既に指摘されているように、官営的な鹿の子C遺跡と比べると非常に性質の違う民的なおいがるものです。なおかつ、鹿の子C遺跡以後の9世紀段階に充実してくるというように、盛衰が表裏の関係にあります。私は、鹿の子C遺跡とこの武蔵国

の手工業関係の諸施設が、関東の二つの事例としてだけではなく、日本の国府近辺の手工業生産を考えたときの、両極の典型例になると考えます。

(6) 上野国(国府集落) 図-8に参ります。私は、西日本に比べて東日本の国府研究は非常に有利な点があると思います。それは竪穴式の建物があるということです。竪穴式住居という名称はこの時期には非常に不適切であり、竪穴式の建物と掘立柱式の建物を古墳時代までとは違う原理で使い分けているようです。これは、社会が遅れているから昔の建物の形式が残っている、というようなものでは全くありません。国の施策を遂行していく上で、色々な社会的役割の違いを視覚的に表現する必要があり、この竪穴式の建物を積極的に使っているようです。その場の性質を考える時に、西日本よりも一つ分析要素が多いというだけでも大変な違いであり、それが今の関東の研究の急速な進展の一つの理由であろうと思っています。

その中でも、私が非常に面白いと思うものが、上野国の国分僧寺と国分尼寺の間にある国府集落です。上野国の国府は、前にもいいましたように、総社古墳群という古墳時代の大古墳群に近接して造られていて、武蔵国とは対照的な国府の成立事情ではないかと思っています。武蔵でしたら、国府が出来ると同時にこういう竪穴建物集落が凝集してきますが、それ以前は遺跡が非常に少ないのです。

上野国の国分僧寺・尼寺中間地域の国府集落は、6世紀から11世紀に至るまで、連綿として営まれています。この集団の統率者が国府を造るバックをなしたことは、まず間違いないと思います。こういう伝統的な地域の有力勢力が、中央から国司を迎え入れて、使っていると考えます。国司が威張っているということは、私は、形の上のものとはしか実感できません。

この国府集落は6世紀から11世紀頃まで連綿とあるのですが、国府が出来るときから、竪穴建物の方向性が揃ってきたり、掘立柱の建物が出現して少し違ってきます。そして竪穴建物では鍛冶をはじめとして、色々な手工業生産を活発に行っています。この集団を統率した人は、役人の顔を持って国司へ出仕して、中央から様々な技術・情報を入手して、自分

の集落で私富を蓄積しているに違いないと思います。それが官的な色彩の実態ではないか、というのが私の基本的な古代社会のイメージです。国府出現以前から変質後まで存続するこのような集落が国府の傍にあることは非常に重要です。

このような情報を見れば見るほど、地域の歴史の奥深さや面白さが感じられると思います。

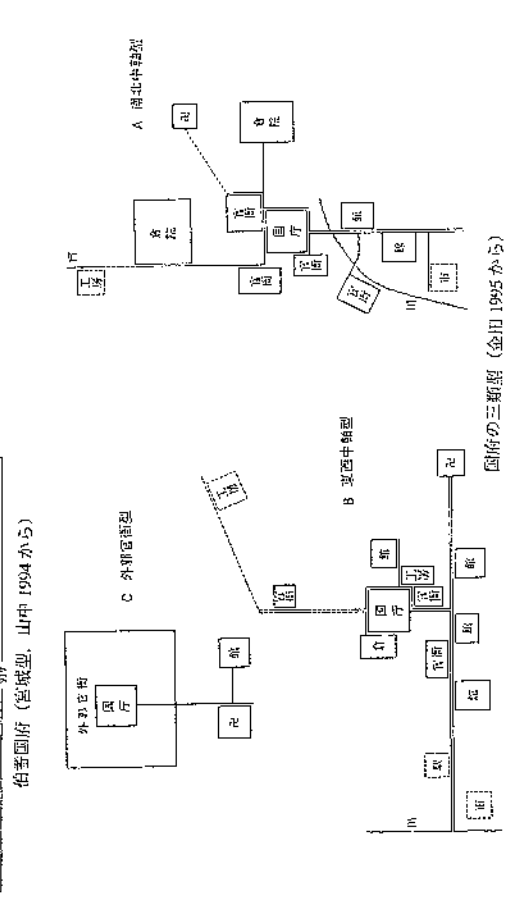
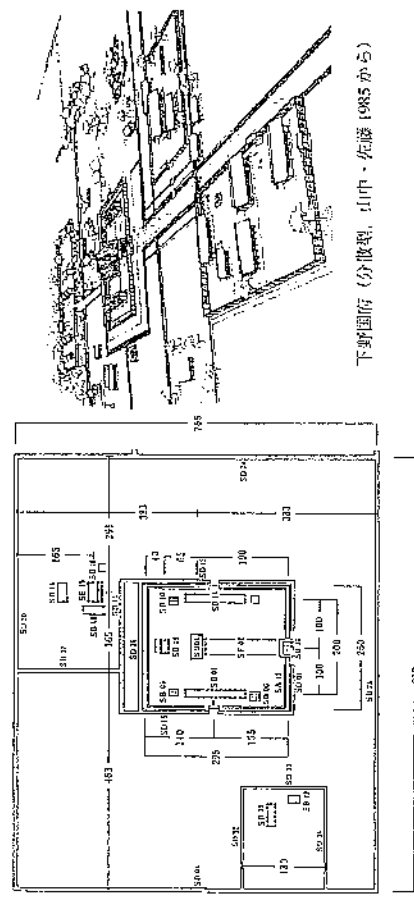
## 7. 最後 に

最後になりますが、国府は今の県庁に相当するものです。県政を行うには県庁も大切ですが、県庁の周りや県内の出先にどのような施設を配置して、市町村との関係をどのように作り上げるか、という全体の仕組みで成り立っていると思います。それは、現代も奈良・平安時代も一緒であると思われます。国庁の周辺という、今回滋賀県で設定されましたテーマは非常に大切な意味を持っているということをお願いして、私の簡単な発表を終わらせていただきます。どうもご静聴、有り難うございました。

追記：木簡の読み方については富山大学文学部鈴木景二氏に御教示を頂きました。

(引用文献)

- 荒井 建夫 1995 「町庁周辺に広がる集落遺構の性格について—武蔵国庁周辺の状況をもつて—」『国立歴史民俗博物館研究報告』第63集。
- 宇野 盛夫 1991 「律令社会の考古学的研究—北斎を舞台として—」桂蔵房。
- 宇野 盛夫 1999 「律令社会の成立とひらき」『築起された古代日本』放送大学教育振興会。
- 大橋 泰夫 1997 「下野国分寺跡」XII, 栃木県教育委員会・財団法人栃木県文化振興事業団。
- 大林 達夫 1995 「海防国府の遺物群とその意義」『国立歴史民俗博物館研究報告』第63集。
- 金田 幸裕 1993 「国府の形貌と構造について」『国立歴史民俗博物館研究報告』第63集。
- 日本考古学協会 1996 年度三武大会三重県実行委員会・三重県歴史文化財センター 1998 「国府—畿内—七道の様相—」
- 堀 陽武 1999 「国衙工区」についての平鏡詩—茨城県鹿嶋の子 C 遺跡をめぐりに—『古代京国と常陸国風土記』。
- 山中 敏史 1994 「古代地方官衙遺跡の研究」筑波房。
- 山中 敏史・佐藤 興治 1985 「古代の役所」古代日本を完結する 5, 岩波書店。



図一

木簡の「所」一覧 (奈良国立文化財研究所木簡データベースから)

(政務)	(保管)	(機関名+所)
政所 (平城宮)	郡 (雑カ) 器所 (下野国都賀郡)	宮所 (大和国葛上郡葛木寺)
政所 (長岡京)	[左カ] 納所 (但馬国府推定地)	伴能所 (平城宮)
寺政所 (正倉院)	口納所 (北大蓋追跡)	船房所 (平城宮)
国 (流カ) 所 (平城宮)	刀子所 (平城宮)	藏所 (平城宮)
川口関務所 (伊勢国志保郡)	鑿子所 (平城宮)	鑿所 (平城宮)
役刀所 (平城宮)	水所 (平城宮)	郡大領所 (平城宮)
(手工業ほかの生産)	更浦氷所 (河内国揖保郡)	三輪所 (正倉院)
細工所 (平城宮)	馬所 (平城宮)	御門司所 (平城宮)
作物所 (長岡京)	(建築)	春日所 (平城宮)
造管所 (平城宮)	造管司所 (平城宮)	檢非違所 (鳥羽離宮)
造瓦倉所 (下野国府)	造大臣曹司所 (平城宮)	築主所 (平城宮)
造玉所 (平城宮)	大臣曹司作所 (長岡京)	御山所 (平城宮)
玉作所 (平城宮)	造口 [右カ] 大臣曹司所 (平城宮)	(個人名+所)
織籠所 (平城宮)	作官曹司所 (長岡京)	石上朝臣所 (平城宮)
織工所 (平城宮)	造東院所 (平城宮)	矢瀨万呂所 (平城宮)
(園カ) 所 (平城宮)	造東大宮所 (長岡京)	(地名+所)
鋸所 (但馬国分寺)	造五丈殿所 (平城宮)	御瀨島所 (長門国豊浦郡)
[藤カ] 所 (下野国都賀郡都司郷)	作門所 (平城宮)	酒烈崎所 (常陸国那賀郡)
摩羅所 (長岡京)	[造カ] 内所 (長岡京)	(宗教)
山作所 (平城宮)	(食等)	供養所 (平城宮)
遊花園 (平城宮)	膳部所 (平城宮)	仁王会所 (正倉院)
遊花園所 (平城宮)	雑糞所 (平城宮)	御像所 (酒隆寺)
[枚カ] 所 (尾張国春部郡滑洲)		口船所 (平城宮)
		三笠口依所 (鯉沼東2遺跡)

図一 2

1-1期の郡印文字互換数

郡名	互字	盛額	総枚数	女互	男互
栗川	A	30	34	6	
	B	74	71	3	3
郡賀	I	0	0	0	5
	II	1	1	1	
安楽	I	9	8	1	
	II	54	34		
	III	15	15		
	IV	12	12		
安	I	2	2		
	II	9	7	2	
足利	I	28	17	11	
	II	5	16	5	
栗田	I	1	1	1	
	II	7	2	5	
	III	18	1	17	
	IV	2	1	1	
	V	18	18		

1-2期の郡名文字互換数 ( ) は点数

郡名	郡枚	総枚数	文字	合計	女互枚数	男互枚数
郡賀	12	19	19	(28)	15	4 (5)
栗田	6	0	0	0	0	0
河内	1	2	内	2 (2)	2	(2)
芳賀	14	0	0	0	0	0
郡賀	12	92	都	9 (14)	5	4 (7)
栗川	3	97	別	97 (102)	42 (101)	55 (61)
安楽	5	71	安	71 (103)	47 (74)	24 (35)
足利	6	23	足	23 (28)	19 (22)	4 (5)
栗田	3	67	太	3 (3)	2 (2)	1 (1)
			田	54 (79)	47 (56)	17 (24)

1-1期の郡毎の文字互換数

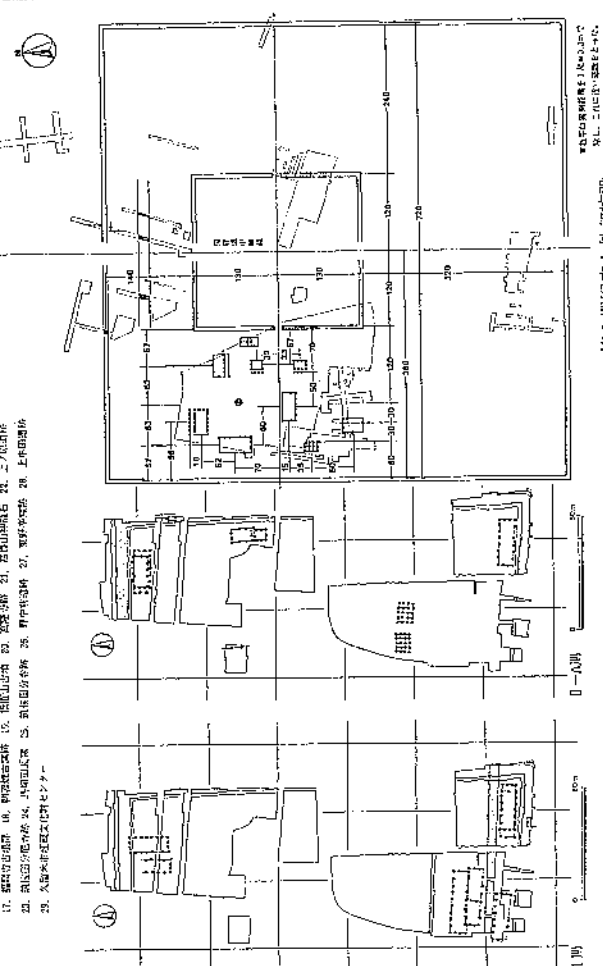
互字	郡名	(総枚)	総枚数	女互	男互
水蓮山3号案 (総枚9)	郡賀	(6)	1	0	1
	河内	(11)	2	1	1
三輪創建期案 (総枚423)	郡賀	(11)	147	139	8
	栗田	(3)	0	0	0
西山瓦葺 (総枚423)	安楽	(4)	72	71	1
	足利	(16)	90	70	20
西山瓦葺	栗田	(3)	63	39	24
	芳賀	(14)	0	0	0

1-1期のヘラ森文字互換数

郡名	文字	盛額	総枚数	女互	男互
郡賀	A	6	5	1	水蓮山3号案
栗田	B	1	0	1	水蓮山3号案
河内	C	2	1	1	水蓮山3号案
栗田	A	21	19	2	三輪創建期案

1-1期の郡印文字互換数

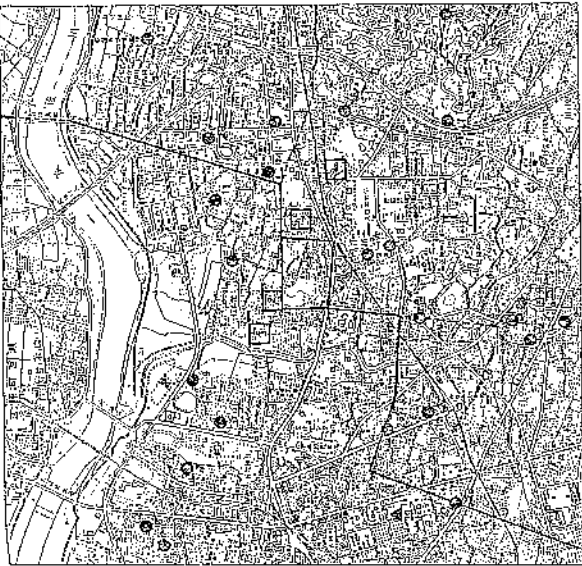
郡名	文字	盛額	総枚数	女互	男互
郡賀	ABC	67	67	0	三輪創建期案
足利	足	1	1	0	三輪創建期案



第2期国庁と外郭施設

(久慈県市議会委員会(1981)『筑後国府跡』)

図一3

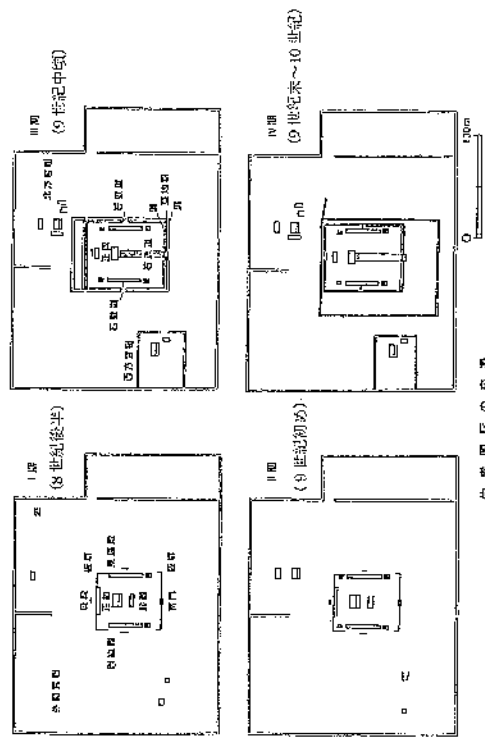
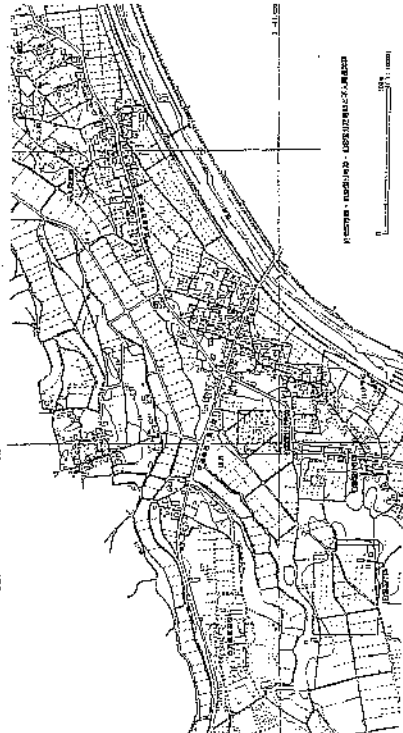


- 筑後国府と周辺の遺跡
- 国府前身古蹟：7世紀後半（古吉地区、  
(塚岡遺跡跡地)第1期国庁：8世紀前半（市吉国府）  
第2期国庁：8世紀後半～9世紀後半  
(阿努陀国府)  
第3期国庁：9世紀後半～11世紀中頃  
(御養国府)  
第4期国庁：11世紀末～12世紀後半  
(船運国府)

1. 筑後国府1期国庁
2. 筑後国府2期国庁
3. 筑後国府3期国庁
4. 筑後国府4期国庁
5. 筑後国府5期国庁
6. 筑後国府6期国庁
7. 筑後国府7期国庁
8. 筑後国府8期国庁
9. 筑後国府9期国庁
10. 筑後国府10期国庁
11. 筑後国府11期国庁
12. 筑後国府12期国庁
13. 筑後国府13期国庁
14. 筑後国府14期国庁
15. 筑後国府15期国庁
16. 筑後国府16期国庁
17. 筑後国府17期国庁
18. 筑後国府18期国庁
19. 筑後国府19期国庁
20. 筑後国府20期国庁
21. 筑後国府21期国庁
22. 筑後国府22期国庁
23. 筑後国府23期国庁
24. 筑後国府24期国庁
25. 筑後国府25期国庁
26. 筑後国府26期国庁
27. 筑後国府27期国庁
28. 筑後国府28期国庁

古吉地区の遺構配置図

図一4



皇宮の発展 (京田成幸による)

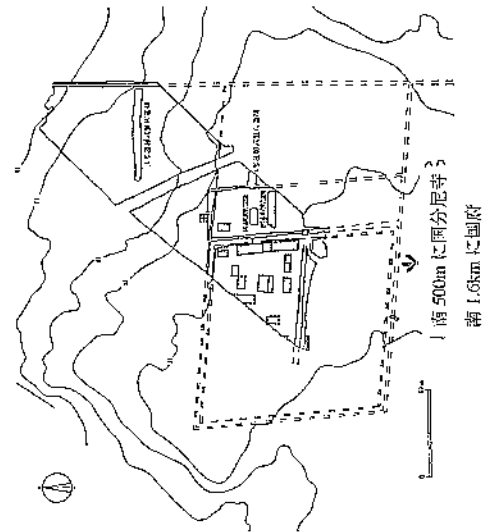
図一五



帝徳園府と関連遺跡

- 1 葦の子C遺跡
- 2 園分尼寺
- 3 包分尼寺
- 4 常陸園府
- 5 築園庭券
- 6 新築掘込池

(堀川新報による)

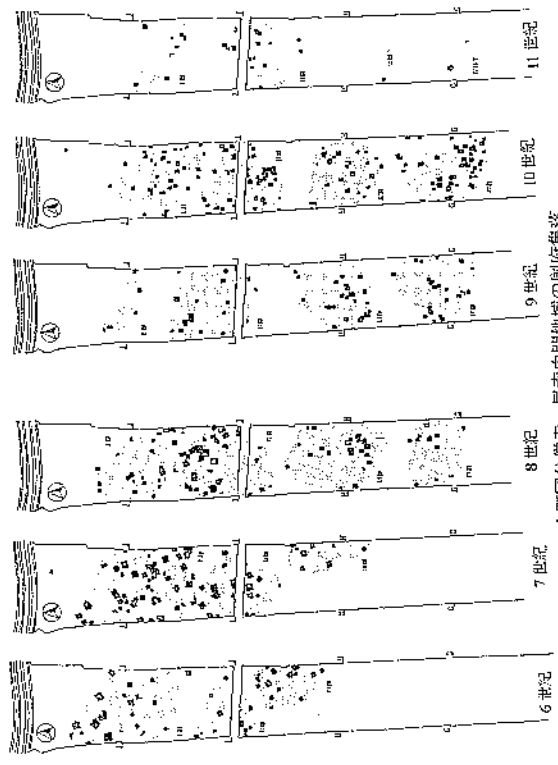
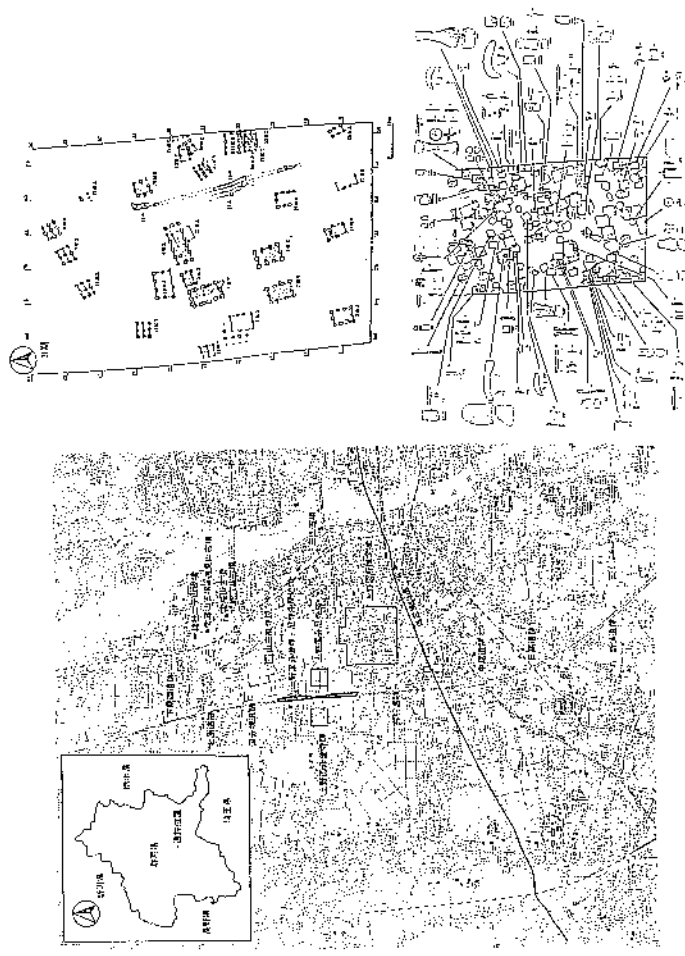


台地平屋部：官衙ブロック（二重階による一辺約120mの区画、四脚門）  
台地斜面部：居住・工房ブロック（御立柱建物、竪穴建物、透塲式竪穴遺構、  
鍛冶工、織工、織工、矢作、鑄作）

8世紀後半～9世紀末に営まれた園府工房と推定される。  
盛期は8世紀末・9世紀初にあり、対蝦夷戦争のための武器  
生産工房と位置付けられる。園府工房・管理施設として成も  
高度な構造をもつ事例である。

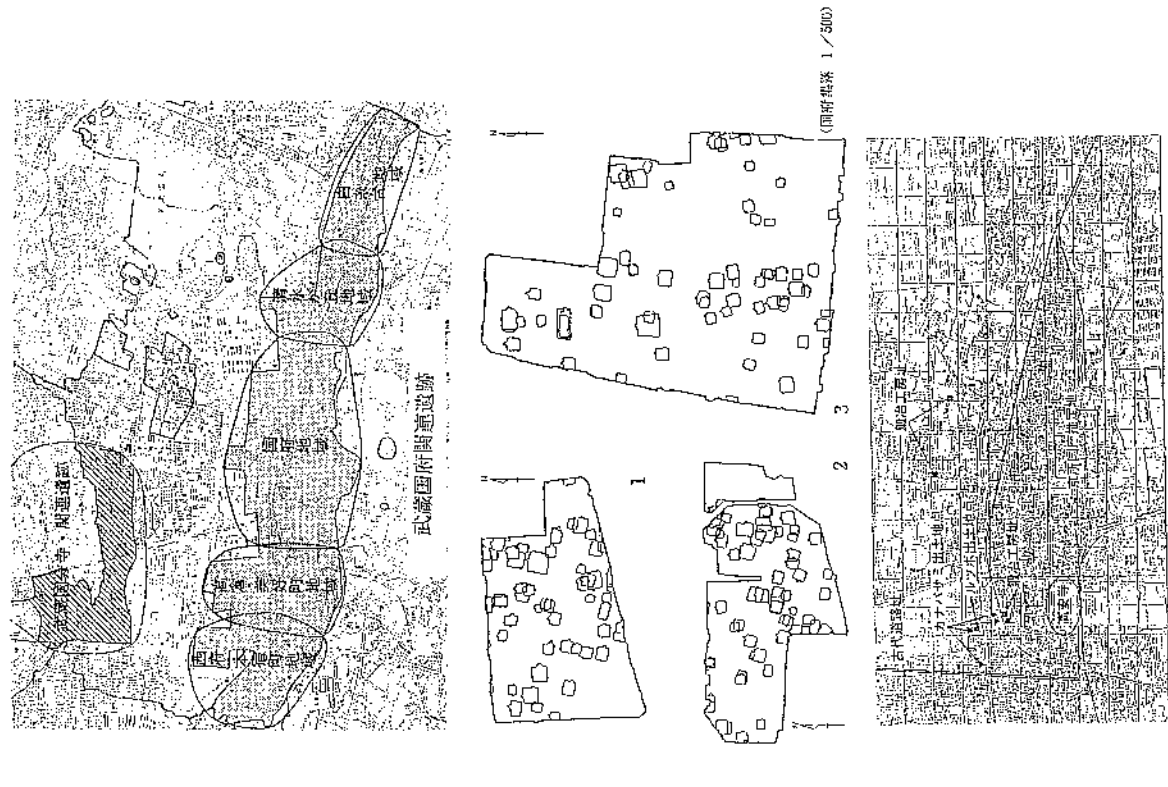
茨城縣鹿の子遺跡（帝徳園府工房か、堀部 1999 年から）

図一六



上野国分僧寺・尼寺中間地域の国府集落  
 (国府成立以前から奈良の時期まで通じて存在した国府集落であり、河辺の古墳群とあわせて国府を成  
 立・維持させた土地野力を考える重要な手掛かりを提供する。群馬県教育委員会 1992『上野国分僧寺・  
 尼寺中間地域』(7)

図一8



武蔵国府の国府推定地と畿内関係遺物出土地点  
 (武蔵国府周辺には、竪穴建物主体の国府集落があり、竪穴住居は幾数 13000 軒、1 時期  
 1000 軒程度と推定されている。国府集落には大型井戸があり、手工業を行うことが多い。  
 鉄鋼・織造・漆工・石葺修理など分野があるが、工跡は一般的な型穴建物である。国府集  
 落西側ブロック北側同神祇地も多く、一般の集落とは性質を異にする。荒井 1995 年から)

図一7

## 編集後記

今回は執筆者数が少なかったものの、縄文時代から中世までの論考、および平成11年度全国埋蔵文化財法人連絡協議会研修会で発表された基調講演をまとめ、文章化したものを掲載できました。

来年からは21世紀となりますが、これまで以上に文化財の調査・研究が行われ、世の中に「文化財の保護」の意識が広がっていくことを願っています。(T. S)

平成12年3月

### 紀要 第13号

編集・発行 財団法人滋賀県文化財保護協会  
大津市瀬田南大萱町1732-2  
TEL(077)548-9780・9781

印刷・製本 宮川印刷株式会社  
大津市富士見台3番18号  
TEL(077)533-1241 FAX(077)534-0846