

「参議」制の成立：附「知太政官事」考補遺

竹内，理三

<https://doi.org/10.15017/2338980>

出版情報：史淵. 49, pp.25-48, 1951-11-20. 九州大学文学部
バージョン：
権利関係：

「参議」制の成立

附「知太政官事」考補遺

竹内理三

大宝元年三月二十一日始めて新令によつて官名位を定め、左大臣正広式多治真人嶋に正正二位を、大納言正広参阿倍朝臣御主人に正従二位を、中納言直大老石上朝臣麻呂・直広老藤原朝臣不比等に正正三位、直大老大伴宿禰安麻呂・直広式紀朝臣麻呂に正従三位を授け、また諸王十四人諸臣百五人に位号を改め爵を進めた。また大納言正従二位阿倍朝臣御主人を右大臣とし、中納言正正三位石上朝臣麻呂・藤原朝臣不比等、正従三位紀朝臣麻呂を大納言とし、中納言の官を廢官とした紀。これ大宝令の施行であつて、中納言は令制には設けられてゐないので、廢官とされた。公卿補任によれば、このとき中納言であつたものは、布勢朝臣御主人・高市朝臣麻呂・大伴宿禰安麻呂・藤原朝臣不比等・石上朝臣麻呂・紀朝臣麻呂の六人であり、この中、高市麻呂が左京大夫に転出し、大伴安麻呂が散位となる外の四人が大納言となつてゐる宝大元。続紀によれば令制四人の定員に対して三人であり、公卿補任では四人となる。続紀ではこの日既に大納言で右大臣に進んだ阿倍朝臣御主人は、公卿補任では、この年正月五日に中納言に任じ、三月廿一日（続紀甲午日）に大納言に進んだことになつており、大伴安麻呂・藤原不比等・石上麻呂・紀麻呂の三人は、三月十九日中納言に任じ、同日従三位に叙

し、中納言在官三ヶ日にして大納言に任じたことになつてゐる。統紀には、三月十九日にあたる壬辰の条には、僧弁紀を還俗せしめて姓春日倉首、名老を賜はり、追大老を授くとあつて、叙位任官のことはなく、而もこの日はなほ旧冠位制が行はれてゐたことを示してゐる。また公卿補任では中納言廢官の日には左京大夫となつた高市麻呂の従三位は歿後の贈位であつて、大宝元年當時は従四位上であつて、統紀によれば大宝三年六月に左京大夫に任じたのである。恐らく書紀持續六年二月の條に、中納言直大式三輪朝臣高市麻呂とみえるものの誤であるらしく、公卿補任は、時日を誤伝した史料によつたものと思はれる。結局、統紀と公卿補任と一致するところは、中納言であつた大伴宿禰安麻呂が、散官となつたことである。翌二年五月、従三位大伴宿禰安麻呂・正四位下粟田朝臣真人・従四位上高向朝臣麻呂・従四位下毛野朝臣古麻呂・小野朝臣毛野に勅して、「令参議朝政」めたことは、このことと關係があるやうである。政事要略にはこの勅をあけて、「本朝参議之起、自此始焉」としてゐるのは、未だ官名とはなつてゐないけれども、参議の濫觴とみとめられる。

元來、「参議朝政」の職掌は、令制では大納言の有するところであつて、職員令に「大納言四人、掌参議庶事」と定め、義解に「謂与右大臣以上、共参議天下之庶事」とあるやうに、令において大納言の職掌として参議する庶事は、天下の庶事、即ち「天下事」であつて、職原、抄上「朝政」に外ならなかつたのである。従つて令制において既に充足されてゐるこの職掌を更らに別途においたところに注目すべきものがある。大宝二年から三年目の慶雲二年四月に、大納言の定員を減じて中納言をおいたが、統紀に、

依官員令、大納言四人、職掌既比大臣、官位亦超諸卿、朕顧念之、任重事密、充員難滿、宜廢省二員、為定兩人、更置中納言三人、以補大納言、其職掌、敷奏宣旨、待問参議、其官位料祿、准令商量施行、太政官議奏、其職近大納言、事關機密、官位料祿、不可便輕、請其位擬正四位上、別封二百戸・資人卅人、奏可之、とみえる。この勅に、大納言が、「任重事密、充員難滿」とあるのは、大納言の任務が重大なために人を得難くて、定員

を満し難いことを示しており、大宝元年の大納言が三名であることを伝へる続紀の記事を裏書してゐる。而して、中納言を置くことを定めて後五日目に、正四位下粟田朝臣真人・高向朝臣麻呂・從四位上阿倍朝臣宿奈麻呂の三人を中納言に任じ、從四位上下毛野朝臣古麻呂を兵部卿に任じた続紀。公卿補任には、大伴安麻呂も同日に中納言に任じたとあるが、続紀によれば中納言の定員は三人であり、中納言補任の記事にも、「以三人、為中納言」とあるから、これまた公卿補任の誤伝とすべきであろう。中納言が四人となつたのは、はるか後の天曆三年のことである百官秘抄。元来、中納言の官は、大宝元年新令施行に際して、「罷中納言官」とあるから、これ以前に存したことは疑いなく、扶桑略記持統六年九月の条に、

「始置中納言、石上朝臣麻呂初居其職」とあるのは、書紀の持統六年二月乙卯の条に、中納言直大式三輪朝臣高市麻呂とあるのをみれば、誤であることは明らかであるけれども、扶桑略記は石上麻呂が中納言に任じ職原抄にも「持統六年始置此官」とあるのも、持統天皇のときから見えはじめることを示すものである。続紀天平勝宝五年三月大納言巨勢朝臣奈氏麻呂の

伝に、「淡海朝中納言大紫比登之子」とあつて、あたかも天智朝に中納言があつた如くにのべてゐるけれども、書紀によれば、巨勢人臣は御史大夫となつてゐるのであり、天智十年正月条、御史大夫は「蓋今之大納言乎」と書紀に註し、同時に御史大夫となつた蘇我果安は大納言と天武即位前紀にみえ、公卿補任天武条に、「元年八月改御史大夫官号、為大納言」とみえ、

続紀天平宝字二年八月、官号を改めて、大納言を御史大夫というところなどによつて、天智朝恐らくは近江令に中納言の官はなかつたものと思はれる。書紀天武九年七月の納言兼宮内卿五位舍人王も、持統元年正月天武天皇の殯宮に誅した納言布勢御主人も、標注職原抄に、

続紀大宝元年三月罷中納言官。これに依て按ずるに、その始置は蓋持統即位の年ならん歟。公卿補任に、中納言大神高市麻呂・納言布施御主人とありて、この中は大中少の中ならず、中外の中なるべし。持統女帝なるゆゑに、簾中に入て機密を献替する官を置れて、これを中納言といへるならん歟。この御代には大納言の号所見なし。かゝれば弁疑に

いへる如く、彼中納言は即今の大納言に等し。別に納言といふを置たるは、簾外にて庶事の奏宣の爲なるべし。然るに令制定らんとするに至て、女王の御代の官号にて無用なれば、罷められたるにこそ。

とあるに近いものであろう。但し中納言を以て大納言に等しとしてゐるのは、從ひ難い。むしろ、大宝元年に布勢朝臣御主人(安倍)の如くで、恐らく納言(大納言)・中納言は淨御原朝廷において規定されたものであろう。大宝令は、「大略以淨御原朝廷、為淮正」方針であつただけに、天武令にあつた中納言を廢官とするに際して、特にその旨を注する必要があつたので

あろう。また中納言が廢官となつた理由の一つは、恐らく標注職原抄の言う如くであつたらう。而も慶雲二年の中納言の設置の勅には、復活するの意味が全然うかがわれないのは、持統紀に見える中納言と性質が異なることを示すものであろう。慶雲二年に設置せられた中納言の職掌は、「敷奏宣旨、待間参議」であつて、大納言と参議を兼ねたものであり、参議には見られない「敷奏宣旨」が加はつてゐる。中納言の設定によつて、さきに朝政に参議してゐた五人中、三人が中納

言に任せられてゐる。何れも律令撰修の功勞者である。大伴安麻呂は中納言に關係なく、慶雲二年七月大納言紀朝臣麻呂が薨じて後、八月になつて、漸く大納言に任じた紀。公卿補任によれば、このとき参議として残つたものは、小野朝臣毛

野と下毛野朝臣古麻呂の二人であり、而も下毛野古麻呂は中納言任命の日に兵部卿に任じており、小野毛野は十一月三日を以て中務卿となつてゐる。統。共に依然として朝政に参議したが公卿補任、和銅元年三月元明天皇即位後の新太政官の組織で

小野毛野は、阿倍朝臣宿奈麻呂・神祇伯中臣朝臣意美麻呂と共に中納言となり統参議するものは下毛野古麻呂一人となつた。而して翌年十二月廿日下毛野古麻呂の卒去と共に、参議は中絶した公卿補任。かやうに大宝二年に「参議朝政」の職がお

かれてから、以後、その任に當るべきものが全然なかつたとは考へられないに拘はらず、その欠員が補充せられることな
くして、その人の転任死歿にまかせられたことは、この職掌が政治上の必要というよりも、特定の人のために設けられた
便宜的なものという感じが強い。強いて推測を加えれば、新官制に收容し切ることのできなかつた旧氏族を、新機構によ

る政治機構に参加させるために案出された便法ではなかつたか。特に大伴安麻呂が、その位は大納言相当位であり乍ら大納言に任せられず、中納言の復活に當つても中納言とならず、大納言の欠員を待つて直ちに大納言となつたことなどからも考えられる。然し、その官に非ずしてその職に預る先例を開いたことは、やがて人によつてかゝる職能を与える例となり、和銅二年より八年後の養老元年十一月に至つて、従四位上藤原房前を以て朝政に参議せしめ、同六年二月には正四位下安倍朝臣広庭を以て朝廷に参議せしめた^統のも、大宝の前例を追うたものであろう。藤原房前は不比等の二男であり、不比等の長子武智麻呂は養老五年正月に中納言になつており、房前は五年十月には、「凡家有沈痼、大小不安、卒瘞事故、汝卿房前、当作内臣、計会内外、准勅施行、輔翼帝業、永寧国家」という詔をうけている^統。しかも彼が薨するとともに、参議にすぎなかつた^統年四月条。安倍朝臣広庭は、右大臣御主人の子で、慶雲元年七月従五位上に叙せられて父の功封四分一をうけついでいるのみれば、その嫡子であろう。広庭は、養老四年六月左大弁に任じ、参議の翌月、知河泉国事を兼ね、神龜四年十月中納言に任じている^統。旧族安倍氏の氏上の地位にあるものと思われる以外に、彼が朝政を参議するようになった事情は、考え難い。天平元年二月長屋王の變が起つたとき、大宰大式正四位上多治比真人梶守・左大弁正四位上石川朝臣石足・彈正尹従四位下大伴宿禰道足の三人を権りに参議となしたことがある^統。これは長屋王の變に対処するための処置であつたが、やがてこの権りの参議が正官となる機縁となつたもので、その時期は天平三年のことである。天平三年八月五日諸司の主典已上を内裏に引き入れ、一品舍人親王をして、執事の卿等、或は薨逝し或は老病にして理務に堪えず、宜しく各々務をなすに堪うべき者を推挙せよとの勅を伝えしめた。よつて七日主典已上三百九十六人、内裏に詣つて上表して、然るべき者を推奏した。十一日、諸司の挙によつて、式部卿従三位藤原朝臣宇合・民部卿従三位多治比真人梶守・兵部卿従三位藤原朝臣麻呂・大藏卿正四位上鈴鹿王・左大弁正四位下葛城王・右大弁正四位下大伴宿禰道足の六人を参議とし^統、その食封を八十戸と定め^{公卿}補任に始めて正官となつたのである。このとき参議となつ

た六人の中、多治比果守・大伴道足は、さきに権りに参議となつたものであり、石川石足は天平元年八月九日に歿してゐる。諸司の推挙によつたといへ、天平元年の権参議と密接な關係にあることがうかがわれる。このことは、天平十一年四月、大宰大式藤原広嗣の乱の直前に、陸奥国按察使兼鎮守府將軍大養徳守従四位上勳四等大野朝臣東人・民部卿兼春宮大夫従四位下巨勢朝臣奈氏麻呂・摂津大夫従四位下大伴宿禰牛養・式部大輔従四位下果大養宿禰石次を参議となしたことに、事情は相通する。紀。

二

天平十一年の参議は、大伴道足(天平十三年卒)大野東人(天平十四年十月二日薨)果大養石次(天平十四年十月十四日薨)の薨卒や藤原豊成の昇任(天平十五年三月五日任中)によつて減じ、大伴牛養一人となつたが、天平十五年五月藤原仲麻呂・紀麻路の二人を参議に任じて、わずかにその中絶を免れた。この年の十月大仏鑄造の詔が発せられている。天平二十年に至り、藤原八東・石川年足・石上乙麻呂・多治比広足が参議に加わり、参議は七人となつてゐる。これを公卿補任に三月十日乃至三月廿二日のこととして記している。続紀には、三月九日に敍位のことがあり、十二日に除目、廿二日に敍位の記事があるが、参議を任じたことは見えな
いが、恐らく続紀の脱漏であろう。翌勝宝元年七月二日孝謙天皇即位に際して、これまで参議であつた藤原仲麻呂を大納言に、多治比広足・石上乙麻呂・紀麻呂の三人を中納言とし、大伴兄麻呂・橘奈良麻呂・藤原清河の三人を新たに参議とした。この年太政官の構成は次のようであつた。

左大臣 正一位 橘宿禰諸兄

右大臣 従二位 藤原朝臣豊成

大納言 従二位 巨勢朝臣奈氏麻呂

正三位 藤原朝臣仲麻呂

中納言 従三位 石上朝臣乙麻呂

従三位 紀朝臣麻呂

正四位下 多治比真人広足

参議 正四位上 大伴宿禰兄麻呂

従四位上 橘宿禰奈良麻呂

従四位上 石川朝臣年足

従四位下 藤原朝臣八束

従四位下 藤原朝臣清河

この構成は、巨勢・大伴・石上・紀・石川・多治比の旧氏族、橘・藤原の新興氏族を含む、新旧合従の政権を示している。これを天平十九年の

左大臣 従一位 橘宿禰諸兄

中納言 従三位 巨勢朝臣奈氏麻呂

従三位 藤原朝臣豊成

参議 従三位 大伴宿禰牛養

従三位 藤原朝臣仲麻呂

従四位上 紀朝臣麻呂

の政権と比べて、著しい対称をなしている。而も政権の首班は橘諸兄一人である。これは天平二十年から勝宝元年にかけて、次第にその困難さを加へつゝあつた大仏鑄造の進度と全然無関係ではあるまい。橘奈良麻呂の言葉に「造東大寺人民辛苦、氏々人等亦是為憂」といひ、これ

に對し「所稱氏々指何等氏、又造寺元起自汝父時、今言人愛、其言不似」と次に天平宝字元年橘奈良麻呂の陰謀が発覺した翌月に反問されてゐる天平宝字元年七月庚戌の總紀の記事を想起すべきである。紀あたる八月二日に、巨勢朝臣堺麻呂・阿倍朝臣沙彌麻呂・紀飯麻呂を参議とした紀。公卿補任によれば、文室真人知努も亦参議に任じてゐる。結局この年には、大伴兄麻呂・石川年足・藤原八束・巨勢堺麻呂・阿倍沙彌麻呂・紀飯麻呂・文室知努の七人である。これより数年二・三の薨卒と昇任があるほか、総体としては著しい変化はみられなかつたが、天平宝字六年正月に至つて、氷上真人塩焼・藤原惠美朝臣真光を参議とし、十二月に、塩焼・白壁王・藤原真楯を中納言にすめると共に、藤原弟貞・藤原惠美朝臣訓儒麻呂・藤原惠美朝臣朝鶴・中臣朝臣清麻呂・石川朝臣豊成石川石成の子を参議としたため紀、この年の太政官は、

大 師 正一位 藤原惠美朝臣押勝

御史大夫 正三位 文室真人淨三

中納言 従三位 藤原朝臣永手

従三位 氷上真人塩焼

従三位 白壁王

従三位 藤原朝臣真楯

参 議 従三位 藤原朝臣御楯

従三位 藤原朝臣巨勢麻呂

正三位 藤原朝臣弟貞

正四位上 藤原惠美朝臣真光

正四位下 藤原朝臣清河

從四位下 藤原惠美朝臣訓儒麻呂

從四位下 藤原惠美朝臣朝獺

從四位下 中臣朝臣清麻呂

從四位下 石川朝臣豊成

一見して明らかになく、この太政官は、惠美押勝一家による組織である。惠美押勝はこの二年後の八年に道鏡の寵幸日に盛んなるを見て自ら安んぜず、叛を謀つて誅せられるのであるが、彼が太政官を自己の一家を以て組織したのも、道鏡の出現と無關係とは思はれない。道鏡が宮掖に出入するやうになつた時期は明らかでないが、藤原仲麻呂は既に天平勝宝元年には、「至正三位大納言兼紫微令中衛大將、枢機之政独出掌握、由是豪宗右族皆始其勢」といはれ統紀、宝字四年大師（太政大臣）に任じてゐるから、六年を待たずともその子息を参議とするは、さして困難ではない。而も六年に至つて太政官庁をその一家で占めるに至つた原因は、統紀の彼の伝記に天平宝字八年、九月壬子条「其男正四位上真光・從四位下訓儒麻呂・朝竊並為参議、從五位下薩雄・辛加知・執棹皆任衛府関国司、其余頭要之官莫不姻戚、独擅權威、猜防日甚、時道鏡常侍禁掖、甚被寵愛、押勝患之、懷不自安」とのべてゐるところからも推測せられるのである。

大体この時期までで、発生期における参議の性格をうかがうことができるやうである。その最初、参議は、新令実施に當つて、官制からはみ出た旧族を、新政に参加せしめるための便宜的なものであつた。従つて、その任に当るものが薨卒或は転任しても、その欠を補うことはなかつた。然るに天平三年参議が正官とされるに至つた事情は以前と異なるやうである。この際、参議が必要であるとされた表面の理由は、執事の臣が或は薨逝又は老病のため職務を理めることができないからというにあつたが、この前後にとくにかうした職制を新設せねばならぬほど、卿臣の死歿は見られない。強いて推測を加へれば、藤原不比等を始め、律令制定に功勞があり、従つてその実施について重要な地位を占めてゐたと思はれる律

令制定の精神の遵奉者が殆んど死歿してしまつたことを指してゐるのではないか。然し表面上の理由はそれとしても、現実に天平元年の長屋王の變とそれに伴う政界の動揺により深い關係をみとめざるを得ない。天平三年以後参議の員数は不定であるばかりでなく、転任死歿にも、殆んど補充せられてゐない。このことは結局参議が大宝当時の性格を、人によるという点においてのみ継承したものであろう。参議の任命は今までみた如く、天平十一年・天平二十年・天平勝宝元年・宝字元年・宝字六年の五回あるが、いづれもその時の政治情勢と密接な關係がみとめられる。参議の地位が、政務上の必要からでなく、政治権力の不安・動揺に対する政治権力結集の方便として利用せられたことを明瞭にみとめるのである。元来、太政官そのものが、天下の政治を統理する府である。大臣・大納言は分掌の職ではない。それを補うべくおかれた中納言亦然りであり、参議も亦然りである。そこに則關官といふべきことも可能であり、令では、太政大臣のみを則關官と称してゐるけれども、事實はひとり太政大臣のみに限らなかつた。定員が設けられながらも、定員を欠くことが多く、特に政権の首班の権力が安定してゐる時は、太政官の規模が小であるという現象を呈してゐる。

参議が政治権力の支柱として利用せられたとはいへ、これが令制の太政官の組織の一環として行はれた点において、名は太政官の称を用いながらも太政官組織の外にあつた「知太政官事」と異なる。「知太政官事」が、ほど「参議制」と時を同じうして起りながらも、五十年足らずして後を絶つたのに対して、「参議」は太政官組織による政治体制がすゝむにつれて、その重要さを増して行つたのである。

三

然るに大同二年、参議は一時廢官とされた。これより先、延暦二十五年三月十七日桓武天皇崩じ、五月十八日平城天皇即位せられた。この日改元して大同元年と号し、その数日後、参議を以て觀察使とした。觀察使を置いた日を日本後紀では五月丁亥(二十四日)とし、公卿補任

所引皇代記及び二中歴も五月二十四日としてゐるが、扶桑略記は五月十八日、公卿補任では五月二十八日の説をあげてゐて、異説がある。但し日本後紀には、五月丁亥に六道觀察使を置くとしてゐるが、公卿補任によれば、五月二十四日に参議藤原緒嗣が山陽道觀察使に、同秋篠安人が北陸道觀察使に、同藤原葛野麻呂が東海道觀察使に、五月廿一日に同吉備泉が南海道觀察使に、閏六月十四日に同阿倍兄雄が山陰道觀察使に任じたとしてゐて、必ずしも一齊にととのへられたものではなかつたにしても、平城天皇即位直後早々に創設されたものであることは疑いない。日本後紀によれば、六月朔日には、山陽道觀察使藤原園人の覆奏が行はれており、六道觀察使設置についての詔は六月壬寅（十日）に出されてゐる。この詔によれば、延暦五年四月十一日に、諸国庸調支度物等が常に未納があり、

又民を治むるに朝委に乖く国郡司を貶黜するため、条例をつくれとの詔に應じて、公卿が十六ヶ条の条例を上つたが、一向に遵行されてゐないから、この十六条を行うために六道觀察使を置く、使は道別一人判官一人主典一人とし、国の興廢に關し、政の成敗に關すること以外は、判官以下を遣はして督督せしめよ、というのである。延暦五年の十六ヶ条というのは、

一撫育有方、戸口増益、一勸課農桑、積美倉庫、

一貢進雜物、依限送納、一肅清所部、盜賊不起、

一剖斷合理、獄訟無冤、一在職公平、立身清慎、

一旦守且耕、軍糧有儲、一辺境清肅、城埧修理、

右国宰相司、鎮將辺要等官、到任三年之内、政治灼然、当前件二条已上者、伏望五位已上者、量事進階、六位已下

者擢之不次、授以五位、

一在官貧濁、処事不平、一肆行姦猾、以求名譽、

一畋遊無度、擾乱百姓、一嗜酒沈酒、廢闕公務、

一公節無聞、私門日益、

一放縱子弟、請託公行、

一逃失數多、克獲數少、

一統攝失方、戎卒違令、

右同前群官不務職掌、仍当前件一条已上者、伏望不限年之遠近、解却見任、其違乖撫育勸課等条者、亦望准此、

類聚三
代格七

というのであり、全く地方国郡司肅清を目的としたものであるが、更にこれを養老三年に創設された按察使の職掌と比べてみると、頗る共通してゐる。養老三年創設の際に定められた按察使訪察事条事によれば、

在職公平、立身清慎、

割斷合理、獄訟無冤、

籍帳皆実、戸口無遺、

繁殖戸口、增益調庸、

勸課農桑、国阜家給、

在官貧濁、処事不平、

容縱子弟、請託公行、

嗜酒沈酒、畋遊無度、

逋逃在境、淹滞不帰、

肆行姦猾、以求名官、

右按察使巡歴管国、訪察事条如前、

敦本棄末、情務農桑、

幼標孝悌、有感通神、

文学優長、識明時務、

有力超衆、武芸絶群、

田蚕不修、耕織廢業、

不孝不義、聞於里閭、

仮託功德、称扇妖訛、

恐脅公私、欺凌貧弱、

右百姓有前件善惡状迹者、随状挙罰、録状具通、

というのである。類聚三。代格七。従つてその職掌から言へば、觀察使は按察使の再興と称してもよからう。元來按察使は、養老三

年に創設された令外官で、伊勢守をして伊賀志摩二国を、遠江守をして駿河伊豆甲斐三国を、常陸守をして安房上総下総の三国を、美濃守をして尾張三河信濃三国を、武蔵守をして相模上野下野三国を、越前守をして能登越中越後三国を、丹波守をして丹後但馬因幡三国を、出雲守をして伯耆石見二国を、播磨守をして備前美作備中淡路四国を、伊予守をして阿波讃岐土佐三国を、備後守をして安芸周防二国を管せしめるなど、主要なる国の守を按察使として、上にかかけた檢察を行はしめるものである。その所管の国の組み合はせは後に若干変更があり、長門国按察使が増設せられたり、養老三年に主管の按察使が定められなかつた飛騨や周防石見もそれぞれ主管の按察使を定めるなど統紀養老五年八月癸巳条の変更があつたが、按察使の外に国守をおかず、伊勢遠江常陸美濃武蔵等主要なる国の守をそのまま按察使と号せしめて、その附近の国を管せしめたものであつた標註職原抄。畿内には按察使をおかず、別に国の守の外に京官を以て任じた撰官を置いた統紀。これは外国と畿内とを区別するためであるといわれる。按察使は常置官であつたが、神護景雲二年に従三位藤原繩麻呂が近江按察使となつたのを最後として後を絶ち、陸奥出羽按察使のみ後にまで任ぜられてゐる。その理由については何等伝へてゐない天武持統文武頃にあつた総領は按察使の前身とみるべきであらう。

かうした地方官による地方按察使とは別に巡察使なるものがあつた。巡察使は、職員令太政官に規定されたもので、「巡察使、掌巡察諸国、不常置、応須巡察、權於内外官、取清正灼然者充、巡察事条及使人數、臨時量定」とあつて臨時官であり、内外官を問はずその必要に応じて任命され、巡察すべき事柄もその都度々々定められるのである。既に天武十四年九月に直広肆都努朝臣牛飼を東海使者、直広肆石川朝臣虫名を東山使者、直広肆佐味朝臣少麻呂を山陽使者、直広肆巨勢朝臣粟持を山陰使者、直広參路真人迹見を南海使者、直広肆佐伯宿禰広足を筑紫使者とし、各判官一人史一人を任じて、国司郡司及び百姓の消息を巡察せしめたのは、巡察使の先蹤といわれ、持統八年七月巡察使を諸国に遣はすとあるのは、巡察使の名の初見であるとされる書紀。文武三年にも、畿内及び諸国に巡察使を遣はして非違を檢察せしむるとあつて

紀統、巡察使の制が、既に天武令に存在したかとも思はせる。和銅五年に至つて、以後毎年巡察使を差遣して国の豊儉得失を檢校せしめることとし、檢問をうけた国郡司は公平を旨とし、隠すところなく申告せしめた紀統。天平十六年八道巡察使

に下された勅によれば、檢問をうけた国郡司が実によつて報答せば、たとへ死罪に当るともみな免し、若し不実な答をして使のために摘発された者は、如何なる細事といえども法によつて罪せよとある。而して三十二条を頒つて諸国郡司を監察する規準とした紀統。この三十二条は如何なるものかは伝へてゐないけれども、巡察使差遣の目的をのべて、「天下諸国

政積の治不を檢せんがため」と見えるから、恐らく、按察使の訪察条事に類似のものであらう。神龜四年十二月諸国司の状迹を巡檢した七道巡察使の復命によつて、治迹上等の者は位二階を進め、中等の者は一階を、下等の者は失格せしめ、犯法の最も甚しかつた丹後守從五位下羽林連兄麻呂は流罪に処し、周防目川原史石庭等を除名したことがあり紀統、天平宝

字五年八月の勅には、この頃七道巡察使の奏状を見るに、曾て一国の守も政を領して公平にかなうものがないとのべられており同、神護景雲元年東山道巡察使淡海三船は、その処置が公平に背くといふので解任されたが、その理由は、「請使

同道之時、受事雖一、省風還報之日、政路漸異、存心名達、檢括酷苛」で、彼は下野国司等の正税未納及び雜官物犯用を摘発したが、独り前介弓削宿禰薩摩のみを禁じて政務に預からしめず、その上赦後断罪したといふのである紀統。巡察使の

巡檢が相当峻厳であつたことが推測される。天平宝字二年、送故迎新の費を省くために国司の任期を四年から六年に改めると共に、巡察使の派遣も三年に一回とし、「推檢政迹、慰問民憂」し、兩度の巡檢の報告をまつて、国司を黜陟することとした紀統。按察使の外にかうした巡察使のあることは、屋下更に屋を架するの感をいだかせるが、按察使は地方国司を

以て充てる、即ち在地常駐官を以て充てた檢察官であり、巡察使は中央より派遣される査察使である。(註二)この二重の監察制度を設けたところに律令国家の地方政治特に民法を重要視した所以がうかがわれるのである。(註三)同時にまた律令国家の中央

集権の一機構でもあると考へられる。

毎有未納、交闕国用、良由国郡司遲相怠慢、又莅政治民、多乖朝委、宜量其状迹、随事貶黜」とて、十六条例を制したほどであるので、巡察使の必要性は充分意識せられてゐた筈であるに拘はらず、延暦十四年にその差遣を停止された理由は明らかでないが、十六条例が按察使の条例を殆んどそのまま再現したものであることと何等かの關係があるのではなからうかと推測せられるのみである。按察使が地方官であり、巡察使が京官である点も亦、条例がそのまま、按察使のもの再現であつても、按察使そのものの再現が企てられなかつた所以であらう。中央地方の政治の肅振は桓武天皇の方針であつたが、官司の省減も亦その方針であつたことの一つの現はれとみるべきであらうか。

然るに単なる条例を定めたゞけでは、「空設憲章、未聞遵行」の有様であつた。觀察使なるものが、平城天皇即位と同時に創設されたのは、大同三年正月時の東海道觀察使藤原緒嗣の上表（公卿補任所引）には、彼の建議によつたとのべてゐるけれども、結局は桓武天皇と平城天皇との政治方針の相違を示すものであらう。地方監察使としての觀察使の名は唐制にあつて、唐書^{四十九}百官志に、「觀察処置使、掌察所部善惡、舉大綱」とみえ、註に、

貞觀初、遣大使十三人、巡省天下諸州、水旱則遣使、有巡察安撫存撫之名、神龍二年（慶雲二年）以五品以上二十人、為十道巡察使、按學州、再周而代、景雲二年（和銅四年）置都督二十四人、察刺史以下善惡、置司舉從事二人、秩比待御史、揚益并荊四州大都督、汴兗魏冀蒲綿秦洪潤越十州為中都督、皆正三品、齊鄭涇襄安潭遂通梁夔十州為下都督、從三品、當時以為權重、難制罷之、唯四大都督府如故、置十道按察使道各一人、開元二年（和銅七年）曰十道按察採訪処置使、至四年罷、八年（差老四年）復置十道按察使、秋冬視舉、十年又罷、十七年（天平元年）復置十道京都兩畿按察使、二十年（天平四年）曰採訪処置使、分十五道、天寶末又兼黜陟使、乾元元年（天平宝字二年）改曰觀察処置使、

とあつて、彼には五品以上の者を以て任じた巡察使があり、それが幾度びかの交遷を経て觀察使となつたものである。而

も時には三品を以て任じた場合もある。その際には秩、御史に比すとある。わが国の觀察使が、三位或は四位のものを以て補する參議を以て任じた点、おそらく、かうした唐制が參酌されたものであらう。

四

大同元年、參議を以て充てた觀察使は、翌二年四月、參議の号を罷めて、觀察使のみをおくこととした日本。參議が廢官となつたのである。これまでの參議は、こゝに至つて「參議朝政」の職能失ひ、専ら地方政 監察の官となつたのであ

る。大同元年六月には山陽道觀察使藤原園人の奏言によつて、西海道は年中入京の雜使が多くて沿道送迎に疲れるので、西海道後紀の府国の五位以上のものは、以後任失期満了したものでなければ、たやすく入京するを禁じた日本。また翌年六月に

も同人の奏言によつて、山海の利を權門勢家が独占することが禁ぜられ、八月には東海道觀察使藤原葛野麻呂の奏言によ

り、正税出奉は穀を給して穀を収める例であるが、農民が脱穀する勞を省くために稻のまゝで納めさせることとしたこと日本、後紀、八月七道觀察使の解により、諸国司が官符を諸郡に施行する際には、たゞその時の官符のみを伝達するだけでな

く、前後の詔旨格符を彼此参照して庶民の理解しよいようにして告示せしめることとした類聚三代格十六大同元年八月二十五日官符、觀察使の奏言によつて改善されたことは少くなかつた。十一月二日不三得七の法の適用範圍を拡大したり同上十五弘仁七年、二月十一日官符

年正月七道諸国に桑漆の殖樹を勵行したり同上八大同二年、正月廿日官符、諸国書生に正税を借貸する例を立てたり同上大同二年四月、畿内正月十五日官符、國司は公廩の潤、當田の利を蒙る故に事力を給することを停めて公用の支障を省く同上六大同三年、二月五日官符など、何れも觀察使の觀察の結果に基いたものであつた。言はば、觀察使の活躍はかなり目覺しいものがあつたと言ひ得る。

然るにこの觀察使は、平城天皇の遜位とともに廢せられ、再び參議の号が復活された。平城天皇は、大同四年四月二十五日位を皇太弟（嵯峨天皇）にゆすり、上皇となられた。嵯峨天皇は、即位早々勅して、「去る大同元年六月十日始めて

諸道觀察を置く、寄深く俗を庇ひ、任重く瘼を求む。故に二年四月十六日食封各二百戸を賜ふ。頃年諸国損弊、百姓困乏して、今支度公用頗る欠少す。宜しく暫く返納して、外任を兼ねしめ、彼の公解を以て此の食封に代ふべし」日本とて、

觀察使を巡察使の如く外官の兼任に委せようとする企てがうかがわれるが、翌大同五年（弘仁元年）六月、平城太上天皇

詔して、「去る大同元年、十六条を行はんがために觀察使を置き、各一道を委ねたるも、参議の寄は、望重く守大、任帰して責成る。職は虚設に非ず。是を以て之を廢置す云々。宜しく觀察使を罷めて、参議の号を復すべし。封邑の制も亦旧教によれ」とて日本、觀察使をやめて参議の旧に復したのである。こゝに注目すべきは、前勅で改廢された封邑の制を旧

紀略

に復したことで、後詔が前勅の否定を意圖したものであり、外任にうつされようとした觀察使を内官にとどめようとする
ことがうかがわれる。更に前勅は新帝に出で後詔が太上天皇に出でてゐることも見逃し得ざるところである。既に述べた
如く、觀察使の効果はかなり上つてゐたに拘はらず僅か五年にして廢止されて参議制に復つたことは、太上天皇が政務に
関する詔を發することと共に、当時の政界の異常さを暗示してゐる。觀察使が平城天皇の即位に始まつてその遜位に終つ
たことは、その即位の初め、万機を親しくして刻己精勵、法令嚴整、群臣肅然といわれ、後、藤原葉子を愛し、葉子とそ
の兄仲成が權を弄して上皇の重祚をはかり、大同五年（弘仁元年）九月命を矯めて平城に遷都せんとしていわゆる葉子の乱
を起した平城天皇の政治生活と、密接な關係があることは否定できない。六月十日参議制が復された当時の觀察使は、藤
原繩主・藤原緒嗣・藤原仲成・藤原真夏・菅野真道・吉備泉・紀広浜・多人鹿の八人であつた。この中、九月の葉子の乱
に關係したものは、藤原仲成・藤原真夏・多人鹿であり、藤原繩主は葉子の夫である。平城上皇が、外官にうつされんと
した觀察使を内官たらしむべく参議の旧に復された所以がうかがはれる。結局、時の權勢藤原仲成、或は藤原葉子が太政
官に自己政權を結集するために参議制を復活したものと考へられる。奈良時代の参議と共通した性格をもつて復活された
のである。たゞ奈良時代の参議は定員についての考慮はなかつたが、復活した参議は、畿内七道各一人計八人の觀察使を

改めたところから、八人があたかも定数の如くなり、畿内七道とは全然無関係となつた後にも、八座と称せられるやうになつた。

太政大臣の職掌が法家に諮問されその明確化が試みられた元慶の頃、参議についても、参議の官を以て職事官となさんことが、式部省によつて奏請されてゐる。時に式部少輔であつた菅原道真は、奏文を草したが、その中で、「右伏見、今之参議、古之觀察使也、考祿無法、官位不明」「格式未立考祿馬料之法、官猶無相当行守之文」の故を以て、職事に非ずとの論があるが、大宝二年以来の例をみるに、「所食者職事之封、所載者除日之簿」であるから、之を職事と号してもその根拠は少くない、職事に非ずと言へば却つて抵触するところが多いから、官位考祿等を定めて、永く職事の官としたいとのとべてゐる菅原文草九奏状元慶六年七月一月奏状。また寛平二年正月廿八日の御記に、「就議筵問太政大臣(藤原基經)曰、参議所掌、其職如何、大臣答云、為政大夫、然則諸国長官、有聽其行者、具以奏之」と見える小野宮年中行事正月十一日除目事条。これらの史料は参議の職事官としての職掌を明確化しようとする努力のあらはれであり、太政大臣のそれと時期をほぼ同じくしてゐることも注意すべきであろう史記四十四輯拙稿。とくに後者に、諸国長官の行聞する者あらば、具さに以て奏することが、参議の職掌として示されてゐることは、觀察使的な職掌をなほ存してゐることを示してゐる。参議に対する地方制度觀察の任は最初から期待されてゐたものの如く、既に天平三年始めて正官として参議がおかれたときにも、参議六人の中の王二人を除いて、

参議兼式部卿藤原守合

畿内副惣督

同 兼民部卿多治比果守

山陽道鎮撫使

同 兼兵部卿藤原麻呂

山陰道鎮撫使

同 兼右大弁大伴道足

南海道鎮撫使

となつて、京畿の治安と国郡司の治績の檢察に當つたのであつて、統紀、大同に参議を以て觀察使としたのも、単なる偶然で

はない。

五

弘仁元年参議復活以後は、明治維新に至るまで太政官中の重要な官職として継続した。しかもその員数は、大中納言が時には十数人の多きになつたことがあるにも拘はらず、参議のみは大同元年に任じた五畿七道の觀察使八人がそのまゝ定員となり、参議を一名八座と称するに至つた。参議はその名の示す如く太政官の正官に非ずして太政官の政を参議するところがたものであつて、参議の異名を宰相とも相公とも称するのは、清原秀賢の職原抄頭注の説に、

古本有同宰相三字、按、異朝宰相当日本三公也、宰相但参議異名也、非唐名、凡参議於禁中預諸政者如三公、雖無正官、又無不参議、故世人称宰相乎、

とみえてゐる如くであろう。三公とは太政大臣左右大臣の三者をいう。即ち唐名とすれば大臣に相当するところの異名をもつところに、参議の政治的地位がうかがわれるのであつて、あたかも大納言の唐名を、丞相とも丞相とも同じである。前に述べた如く、中納言の職掌も「待問参議」であり、大納言のも、「参議天下庶事」であり、而してこの参議と三者併せて太政官政治が、その構成者の参議によつて行はれるという構造を表現してゐるのである。倭訓栞に、「もと参議は、天下の政をましはりはかるなれば、八省より以上大納言までは参議也」というのはひさん、かゝる意味をのべたものであろう。北畠親房の職原抄によれば、太政大臣・左右大臣・大納言・中納言及び参議已上を見任公卿と号すとある。公卿の号は平安時代の後期から盛んに用いられ、今日では貴族階級の代名詞の如くに用いられてゐるが、これは、「公」と「卿」とを連称したものであり、「公」は摂政・関白・太政大臣・左右大臣といい、「卿」は散一位及び三位以上のものをいい、四位のものでも参議に任ぜられたものは卿の列に数へると同書に見える。これによれば、一位は散位でも卿来元

一位の相当官は太に加へられることが特筆されてゐるのをみれば、散二位・散三位二位は左右大臣、三位は大納言の相当位である。は公卿の列からは除外されるわけになる。「公」は官職によつて称せられ、「卿」は位階によつて称せられるけれども、四位と雖も「参議」に入るものは「卿」に数へられると言つてゐるのは、結局「卿」も参議以上の職にあるものを称することを示してゐる。もともと「卿」は、令制では八省の長官を称したのであつて、さきに慶雲三年申納言がおかれ、今また参議制が確立してから後は、令制では太政官の左右弁官局の下に統理されてゐた八省の長官四位が相当位である。たる「卿」も、多くは参議或は中納言又は大納言が兼任するところから転化したものであらう。かやうな政治機構では、広義・狭義を兼ねての「参議」の地位が、貴族政権成立の重要な場とならざるを得ないのである。(昭和二十六・九・二〇)

「知太政官事考」補遺

史淵第四十四輯所収の「知太政官事」考(一)の次(三)の前に次の一節を加へ、(三)以下を(四)・(五)と改む。

(三)

元来太政大臣の「太政」は、天下の政、或は天皇の政を指す言葉で、「大臣」は「臣」を代表し、兼ねて太政の輔弼者として最高の政治担当者たるの性格をもつものである。「知太政官事」以前に東宮たるべき性格を併せ有する皇子が大臣となつたのは、太政大臣の有する後者の性格が特に意識せられたがためである。然るに大宝令制定後においては、既にみた如く、皇親の太政大臣たるべきものも、太政大臣とはならず、新たに「知太政官事」なる職掌が案出せられたことは、一には、従来考へられたやうに、太政大臣の職能が余りに重大とされたことの外に、さらに別の理由が考へられる。

それは、太政大臣のもつ第一の性格、即ち大臣の言葉によつて示されてゐる「臣」の最高代表者であるという考である。天武天皇以来とくに關心をよせられた国史の撰修がすゝむにつれて次第に明らかにされたことは、「臣」の代表者を意味する大臣には、皇子が嘗つて一度も就任したことがないことである。このことは、大宝令施行後間もなく臣下である藤原不比等に対して、屢々太政大臣たるべき詔が下されたといはれるにかゝはらず、親王諸王に対しては、遂に一度も太政大臣宣下の例をみなかつたこと

勿論大宝令以前は別である

と何等かの関係があるのではなからうか。かうした歴史的回顧が、実質

的には太政官を総知すべき地位を占める皇親の職能に対して「知太政官事」の名が生れる一の理由となつたのではなからうか。但し天平七年十月知太政官事舍人親王薨するや、太政大臣を贈ると続日本紀に見える。このことは上述の推測を否定するやうに思はれる。然し大鏡裏書によれば、贈太政大臣七人事として、右大臣不比等、左大臣武智麻呂、参議房前、内大臣良繼、参議百川、内舍人橋清友、左大臣冬嗣、中納言長良、紀伊守藤原総繼、式部卿仲野親王、内大臣高藤、左大臣時平、右大臣菅原朝臣、關白右大臣道兼とあり、有十四人不審と注してゐて、舍人親王の贈太政大臣をひとめぬ説もある。然し続日本紀の示すところを否定するほどの史料もない。ただ舍人親王が太政大臣をおくられたとしても、それがすでに「知太政官事」かうして、その名称の上では「臣」とは別個制も末に近いころのことであることから、その意義を絶対的なものでなくする。かうして、その名称の上では「臣」とは別個の、而も「百官」を総揆すべき職能を有するものとしてこゝに「知太政官事」を案出したとみとめることができるのであるまいか。また「知太政官事」が皇親の職名としてのみ用いられる所以もこゝにあるとかがはれる。

元来、太政大臣にしても知太政官事にしても、その名の示す如く、天皇家の私的な政治担当者ではなくて、公的な天下国家の政治の最高責任者たるの地位を占めるものである。而も天智以後、聖武天皇に至る間の太政大臣にしても知太政官事にしても、それが皇親によつて独占されておるといふよりも、皇親と臣下との別を意識して案出せられたものであらうと思はれることは、今こゝに見た如くである。結局「知太政官事」は、天皇を最高にいたゞく皇親↓非皇親↓公民のヒエラルヒーの一つの表現であることとなる。而もこれが、ひろい意味の皇親、いはば天皇氏の氏族集団の中からえらばれたものではなくて、天皇家一家の狭少なミウチ的な範囲からその担当者が出てゐる点は、この天下の政治の最高責任者たるべき公的たる太政大臣乃至知太政官事をして、著しく私的なミウチ的な性格を与へる。こゝにこのミウチ的な

關係を示せば

天智天皇 太政大臣 大友皇子(天智皇子)

天武天皇 皇太子 草壁皇子(天武第二皇子)

(〔聽政 大津皇子 天武第一皇子〕)

持統天皇(天武天皇々后)

太政大臣 高市皇子 天武第三皇子

文武天皇(天武天皇々孫)

知太政官事 刑部(忍壁)親王 天武第九皇子

知太政官事 穗積親王 天武第五皇子

元明天皇(文武天皇母。天武天皇々子草壁皇子妃)

知太政官事 穗積親王

元正天皇(天武天皇々孫。文武天皇の姉)

知太政官事 舍人親王 天武第六皇子

聖武天皇(天武天皇曾孫)

知太政官事 舍人親王

知太政官事 鈴鹿王(高市皇子王子。天武天皇々孫)

この表によつて「知太政官事」の職掌が、如何に天武天皇一家のせまいミウチ的な關係によつて占められてゐたかがわかる。而もこの時期に完成した律令制度は、客觀的には法治的政治制度であり、そこには家閥的私權的なものは、その

片鱗すらうかがうことはできない。最もミウチ的な政治体制によつて一見客観的[。]外貌を呈した政治組織が完成し、それが実施されたことは、この項肥後和男氏「太政大臣考」及び和歌森太郎氏「国史、一見矛盾した現象である。この矛盾を敢えて実現し得たのが「知太政官事」制であるともいひ得るのであつて、しかもこの矛盾を一身に体したこの政治的性格こそ、わが国の歴史を通じて根強く見られるところの特質である。