巡察使制の機能に関する覚書

笠原英彦

一　はじめに
二　朝集使制と巡察使制
三　巡察使制常設への試み
四　明治期における巡察使制の復活と機能
五　結びにかえて

一　はじめに

律令制のもとで、諸国を巡検し、国司、郡司の治績を考え、公民の生活状況を問うため派遣された巡察使についてはつとに知られている。大宝、養老職員令太政官条には、「掌巡察諸国。不常置。応須巡察。権於内外官。取清正灼然者充。巡察事条及使人数。臨時量定。」とみえ、太政官下に臨時に設けられる官職であったことがわかる。

巡察使の初見は天武朝であり、同名称の初出は持統朝である。それは、律令制の整備が急速に進められ、中央集権制が具体化された時期にあたっている。その後、律令政府により巡察使の派遣が強調された時期がある。平城遷都が

敢行され、慶雲年間よりの飢饉脱出がめざされた和銅年間がそれである。そして、和銅五年五月には、次のような注目すべき詔が発せられた。

制法以来。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。依律科断。其弾正者。月別三度。巡察諸司。糺正非違。若有廃闕者。仍具事状。移送式部。考日勘問。又国司因公事入京者。宜差堪知其事者充使。々人亦宜問知事状。並惣知在任以来年別状迹。随問弁問。不得凝滞。若有不尽者。所由官人及使人。並准上科断。自今以後。毎年遣巡察使。検校国内豊倹特得失。宜使者至日。意存公平。直告莫隠。若有経問発覚者。科断如前。凡国司。毎年実録官人等功過行能并景迹。皆附考状。申送式部省。省宜勘会巡察所見。

この詔は大宝律令施行後、遅々として法令が遵守浸透してゆくことのない状況に鑑み、律令政府が官人層を中心にその周知徹底を促したことで知られている。ここに、巡察使毎年派遣の制が打ち出されたことは、とりわけ注目に値する。

しかし、この後按察使制の創設などを通じ、巡察使派遣は常設化することなく停滞し、平安初期には事実上廃止の道を辿ることになる。

再び同制度が復活するのは、明治維新期、太政官制の再建と同時であった。明治初年の巡察使は戊辰戦争への対応に主眼があり、明治十年代中葉の巡察使は自由民権運動への対抗にその目的があったと考えられる。

そこで、本稿は、巡察使制を通史的視点から再検討し、わが国での固有の機能に着目しつつ、その意義を考察しようという試論的研究である。それにより、日本における中央集権化の意味を理解する一助としたいと考える。

一　朝集使制と巡察使制

律令法には、毎年考課上申や公文の進上のため、大宰府や諸国から中央へ派遣される朝集使の制が規定されている。[1] 同制度は隋唐の制に倣って大宝令に初めて法定されたと考えられる。確かに、書紀にはこれに先立ち、大化二年三月の条に「今問朝集使及諸国造等、国司至任、奉所誨不。於是、朝集使等具陳其状。云々」との詔がみえるが、これは地方から中央への使者に対して後に朝集使の名をあてたものであろう。[2]

さて、この朝集使制と巡察使制とはいかなる関係にあったのであろうか。両者の関係を最も明快に示しているのは、冒頭にも挙示した和銅五年五月乙酉詔である。この詔の後段では、毎年巡察使を派遣すること、すなわち巡察使制の常設が打ち出された。これによって、それまで母法の影響下に臨時の官とされた巡察使は、地方行政監察のための要職としてより重要性を増すこととなった。[3]

これに加え、同詔には、「凡国司。毎年実録官人等功過行能并景迹。皆附考状。申送式部省。省宜勘会巡察所見。」とあり、朝集使の上申にかかる考文と巡察使の所見とが、式部省において「勘会」されることになった。[4] これは、朝集使による考課が巡察使の報告によってさらに確認されることを意味している。

この点については、林陸郎、[5] 今泉隆雄、[6] 渡部育子[7]各氏の諸説がある。林氏は考課令内外初位条等を検討して、「通常の朝集使考文による考第・黜陟の不備を補い、殊に国守の功過行能を実地に観察し、その黜陟を明確にするという点に巡察使派遣の一つの積極的意義があった」[8]とされた。これに対し、今泉、渡部の両氏は、内外初位条古記の解釈を根拠に林説を批判する。渡部氏によれば、林氏の指摘のように巡察使は朝集使制の「不備を補う」ためではなく、叙上の和銅五年の詔全体を勘案すると、「朝集使考課上申制に対する監察を強化したもの」[9]ということになる。

両者の主張は一見対立しているようにもみえるが、実際大きな隔たりがあるわけではない。詔は律令制の不徹底を

如何に補足するかに主眼があり、したがって朝集使制そのものに制度的欠陥があることを指摘したものではなく、実際の施行状況からその実効性を担保しようと企図したにすぎない。

そこで、注目すべき一点は、朝集使の考課上申にあたり、上日と行事のみしか記さない長官自身の考課が果たして妥当なものと言いうるかという点である。[10] この点について、渡部氏は「属官の考課という長官のひとつの重要な職務に対してチェックがなされること」[11]をもって妥当性の根拠とされている。果たしてこうした理解でよいのだろうか。

本章では、巡察使制との関係を検討するにあたり、まず朝集使制についていま少し踏み込んで考察を加えることにしたい。

令制の定める朝集使の任務は以下の諸条より明らかである。直接、間接に係わると覚しき条文は二二条を数えるが、ここではより直接的な諸条を挙げる。

(一) 僧尼令身死条
(二) 考課令内外官条
(三) 考課令官人還迹条
(四) 考課令大弐以下条
(五) 考課令考郡司条
(六) 考課令貢人条
(七) 軍防令兵士以上条
(八) 軍防令従軍甲仗条
(九) 軍防令在防条

（十）営繕令官私船条
（十一）公式令諸司会式条
（十二）公式令国有急速条
（十三）廐牧令駒犢条
（十四）廐牧令官私馬牛条
（十五）獄令囚逮引人条
（十六）獄令盗発条

加藤晃氏は以上を、考選文以下の雑公文の進上に関わる（一）、（二）、（五）、（七）、（八）、（九）、（十）、（十一）、（十二）、（十三）、（十四）、（十五）、（十六）、考選文の校定に際し必要によって口頭での答弁に関する（三）、（四）、そして計会帳の対勘に関わる（十一）、さらに貢人貢上を規定する（六）の四つに分類する。[12] 一方、坂本太郎氏は、国郡司の考課に関するものと雑公文その他の伝達とに二分類した。[13]

少なくとも貢挙にかかわる（六）は別に分類されねばならないであろう。分類は所詮便宜的なものであるが、問題は分類の基準である。いま仮に朝集使が考課等に関して判断を求められるか否かを基準としよう。[14] そうすると、（三）、（四）、（十一）を他と分類する必要が出てこよう。

筆者は、原則として朝集使本来の任務は、公式令諸司会式条集解朱説が「朝集使以考文来使也」とする考えを採りたい。その任務は、大化当時の発遣の趣旨、大宝令に規定された職掌、さらには平安朝以降の任務などを総合的に勘案すると、自ずと国郡司等の政績評価を中心とした一種の地方監察に集約されるものと考えられる。そうした点から、坂本氏が指摘するように、僧尼死亡帳、兵士歴名簿、計会帳等その他の雑公文はあくまで考選文の申送とともに送達

されたにすぎず、朝集使本来の任務にとってはいわば付随的なものとみなすべきではなかろうか。[15]

以上から、ここでは朝集使の主要任務と考えられる、(三)考課令官人還迹条、(四)考課令大弐以下条、(十一)公式令諸司会式条についてさらに考察を加えてみよう。

まず、(四)考課令大弐以下条は朝集使たりうる官人の範囲を特定した規定である。国の場合は、「謂。目以上。」とされ、実際守が任命されることが多かった。古記は史生も含むと解釈しているが、坂本氏が指摘するような「当時の行事を反映した説」[16]とは考えにくいであろう。ただ、「毎年分番朝集。」とあり、後述するように、朝集使の京滞在期間が意外に長期にわたることから、選任には苦心したであろうことが容易に想像される。[17]

しかし、少なくとも奈良朝にあっては、「皆須知。其在任以来年別条迹。随問弁答。」として朝集使が考文の校定にかかわったとすると、[18]その重責からして四等官に限定されたと考えた方が自然であろう。確かに、集解に見える穴記、跡記等の諸説は史生までも朝集使の範囲に加えているが、延喜式部式には「凡大宰及国司。並依番朝集。其史生者不在朝集之限。自余雑事。並聴附申。若目已上不足者。聴申官差充。」とみえ、あくまで原則は目以上に限定されたとみるべきであろう。[19]また全般的に、当時の政府による国司統制策からみてもそう考えるのが妥当ではなかろうか。[20]

(四)考課令大弐以下条は(三)考課令官人還迹条とも密接に関連する。注考にあたる官人が、もし「還迹功状高。而考第下。或考第優。而還迹劣之類。」あれば、考を降すこととなる。同条の後段に「即朝集使褒貶。進退失実者。亦如之。」とあり、朝集使も式部省や兵部省で考文等について勘問を受けた際、もし答弁に不実があれば同様に考降の対象となったのである。

(三)考課令官人還迹条をめぐる明法家の諸説をみてみると、長官の下す考第と朝集使の答弁に対する責任について次のような解釈論が展開されている。

義解やその他集解諸説は、

長官所考合理。而朝集使不能答弁。仍降朝集使考。若長官所考乖理。而朝集使亦不能答弁。唯降長官考。為降所由官人考故也。

とする。しかし、褒貶進退については、

古記云。問。即朝集使褒貶進退失実者亦如之。若為。答。朝集使不在所褒貶。唯長官所褒貶有不当者。必正諫合改正。今賚不当考文来。所以降朝集使考耳。何以知者。下条云。大貳以下及国司。毎年分番朝集。所部之内。見任及解代。皆須知。其在任以来年別状迹。随問答弁。依此文。朝集使一事以上合知也。問。降使考時者。国所由考若為。答。文不及国。故朝集使独降耳。

との見解が天平当時の解釈として示されている。朝集使が国状一般について知悉していることが求められたのであり、この点について不備あらばその責任が厳しく追及されたことになろう。

また、（十一）公式令諸司会式条をみてみると、「毎年朝集使来日。並録送省。」とあり、義解以下集解諸説が一致するように、計会帳と考選文の進上期限は同じであるから、ともに朝集使により弁官に送られたと考えられる。[21] 同条集解朱説は、「毎年朝集使来日。並録送省。対唱附考者。未知。必附朝集使考。為当。求所由附。凡雖附所由人。必対朝集使唱示附状不。」とし、朝集使の考をひじょうに重視していることがわかる。

因みに、ここで考課令内外官条に注目すると、大宝令と養老令とに大きな違いのあることに気づく。それは、大宝令当該条では、畿内諸国からも朝集使が発遣されていたことである。これが養老令では廃止とされたのは、坂本氏が言うように立法技術上の錯誤ではなく、[22] いわゆる畿内政権の支配権強化の現れとみるべきではなかろうか。畿内諸国と律令政府との関係の変化を視野に入れる必要があろう。このことは、朝廷の畿内諸国への統制力の変化に注目することを意味する。

このことは、賦役令にみえる「諸国貢献物」が大宝令段階では「朝集使貢献物」とあったことも同時に考えてみるべきであろう。[23] 坂本氏は前掲の論文でその理由を不明とされているが、一つの仮説としては、朝集使制の発展を概観したとき、朝集使の任務が過重になり、本来の考文進上の責務を適切に果たす上から、枝葉末節な役割が除去され

た可能性を指摘することができるであろう。(24)

このように、重要な三条文を中心に検討してみると、朝集使が地方官の考課について大変重い責務を負っていたと言うことができる。ただ、前述のように、長官の考課に対する監察は必ずしも十分ではなく、この点巡察使が派遣された背景が想起される。また、畿内朝集使が奈良中期には廃止されたことは、畿外を対象とする巡察使の派遣と併せ考えてみる必要があろう。

いずれにせよ、朝集使制が他の四度使より一歩抜きん出て律令政府の重要な地方統治策を担保する制度であったことはまちがいない。これとの関係において、巡察使制は朝集使制をさらに補強するべく発遣されたと考えられる。続紀にみえる巡察使派遣記事をみてもわかるように、その目的は地方の非違の検察、風俗の観察、憂民の慰問とともに、国郡司の監察が大きな比重を占めていた。

天武十四年の派遣では、早くも国郡司の「巡察」が目的に掲げられ、大宝三年の発遣でも「巡省政績」とあり、神亀四年の派遣記事には「巡監国司之治迹勤怠」とみえている。「採訪国宰政績」とした天平十年度の派遣記事や「推検政迹」とする天平宝字二年度の記事も同様の内容を示していると言えよう。

少なくとも、奈良朝初期、とりわけ元明朝の頃には朝集使制と巡察使制とに有機的関係を認めることができる。すでにふれた和銅五年五月乙酉詔や、左記の霊亀元年五月一日の続紀の記事がそのことを端的に示している。

勅諸国朝集使曰。天下百姓。多背本貫。流宕他郷。規避課役。其浮浪逗留。経三月以上者。即土断輸調庸。随当国法。又撫導百姓。勧課農桑。心存字背。能求飢寒。実是国郡之善政也。若有身在公庭。心顧私門。妨奪農業。侵蝕万民。実是国家之大蠹也。……(中略)……此亦国郡司教導無方。甚無謂也。有如此類。必加顕戮。自今以後。当遣巡察使。分行天下。観省風俗。宜勤敦徳政。庶彼周行。

地方監察の全体的趨勢との関連をさらに追究する必要はあろうが、朝集使制と巡察使制との間に、その効果はとも

かく、地方官の監察をめぐって一定の補完関係を想定することにあながち無理はないと言えよう。

（1）養老令大弐以下条。朝集使は後世、国毎の課口、不課口の実数を録し報告する大帳使、国衙財政の報告である正税帳を携帯する税帳使、さらに調庸の運上にかかわる貢調使ら共々、四度使と総称される。集解諸説をみると、朝集使はこれら四度使の中でもとりわけ重要視されていた形跡がある。法文を中心にみる限り、律令政府の地方統治策はかなりの厳格さを要求し、国、郡、百姓の諸般にわたって注意深く監察を加えようとしたと言える。

（2）朝集使制の創始とは考えられないが、朝集使類似の官職の存在までも否定するものではない。少なくとも、大化二年二月戊申条や同三月辛巳条、そして八月癸酉条の詔等からは、「朝集」なる概念が当時存在した可能性は高い。なお、大化年間の朝集使の存否をめぐっては、坂本太郎、門脇禎二氏らの諸説あって一定しない。その場合も、大化二年三月甲子条にみえる東国国司への詔との関係をどう考えるかが鍵となろう。坂本氏の詳細な検討があるが、この段階での詔にはややプログラム的性格を読み取ることができるのではなかろうか（坂本太郎「朝集使考」、『日本古代史の基礎的研究』下、門脇禎二「いわゆる大化の東国『国司』について」、『日本史研究』一三〇）。

（3）わが国の巡察使制が隋、唐制の継受に立脚していることは疑いえないが、実際に期待された役割や機能は必ずしも同様とは言えない。官吏の不正を糾察するという意味でも、日本における弾正台と巡察使との権限関係と唐御史台と巡察使との権限関係とではかなりの相違が見出されよう。弾正台が「非科断之官」とされ、むしろ礼教機関としての性格が濃厚であったのに対し、御史台は訴追機関ないしは裁判監視機関としてより強大な司法権限を有したと考えられる（拙稿「律令政治と弾正台」、『法学研究』第六十一巻第五号）。そして職員令弾正台条集解令釈が明確に「其外国者。巡察使人巡察耳」とし、巡察弾正の職掌が延喜式所定の内容であったとすれば、弾正台と巡察使は京の内外において権限の及ぶ範囲を分かっていたことになる。監察御史と巡察使との巡察範囲が重複し、よって巡察使の役割が相対的に限定された唐の場合とは明らかに異なっている（『大唐六典』）。

（4）考課令内外初位条集解古記は、考課について「状有不尽。量校雖明者。附使勘覆」場合、「遣巡察使、覆囚使、并差専使耳」とする。同詔と古記の解釈は林説に一定の根拠を与えている。考課の再検討にあたって、古記も使を巡察使に限定していないこと、巡察使の職掌が広範な内容をもつことも併せ考えるべきであろう。

（5）林陸朗『上代政治社会の研究』（昭和五十三年、吉川弘文館）。

（6）今泉隆雄「按察使の研究」、『国史談話会雑誌』一三号。

(7) 渡部育子「奈良朝における国司監察制度について」、『続日本紀研究』一八八。
(8) 林前掲書、六八頁。
(9) 渡部前掲論文、二三頁。
(10)(11) 渡部前掲論文、二一頁。長官の考課については上日と行事のみを記すことを朝集使制の不備に帰するのに問題があると言うのであれば、同様に属官の考課の監査によって長官の考課がなされるとの見方も、長官の職掌の一部に対する監察という意味で部分的指摘に留まると言わねばならないであろう。
(12) 『律令』(日本思想大系、岩波書店)、六一〇頁-六一一頁。
(13) 坂本前掲論文、一七三頁以下。
(14)(15) 分類の基準の一つである朝集使の任務について、法文上朝集使が報告を行う場合と、自らの判断を求められる場合とを分別しておくことは意味があろう。国における政務を把握し、適切な監察を行う基礎資料として、官人の考課と公務上の連絡状況を捕捉しうる計会帳とは必須であったにちがいない。公式令諸司会式条に、「附朝集使。送太政官。分遣少弁及史等。惣集諸司主典及朝集使。対勘。」とし、使に対し太政官の担当官人が手分けして口頭審理したことが窺える。
(16) 坂本前掲論文、一七二頁。
(17) 考課令大式以下条集解穴記は、「一年内在京」と解している。
(18) 当該条集解諸説の間に朝集使の「在任」については必ずしも意見が一定しない。
(19) 在京期間や任務遂行能力の諸点についてみると、目以上が好ましいにしても、実際には、員数面で選任が著しく難航することが予想され、そうした意味で後段の規定が盛り込まれたのであろう。
(20) 地方行政の監察と国司統制策については、稿を改め論究したい。
(21) たまたま時期が重なったのではなく、行政監察上、考課と計会は前述のように併せ考えられ、朝集使に答弁が要求されたのであろう。公式令諸司会式条に「対勘」とされたのはこのためであろう。
(22) 畿内政権論については、早川庄八『日本古代官僚制の研究』(昭和六一年、岩波書店)等参照。
(23)(24) 前掲『律令』六一一頁参照。

三　巡察使制常設への試み

巡察使の職名および職掌を規定した職員令太政官条によれば、同職は常置の官ではなく、なお派遣に際して条例や人員について臨時に量定されることは繰り返し指摘されてきたところである。ところが、その官としての性格が和銅年間に入っていささか変貌する。すなわち、すでに再三挙示してきた和銅五年五月のかの詔によって、巡察使は毎年派遣の制とすべき旨が打ち出されたのである。(1)

この改正は、巡察使による地方行政等の監察の重要性が一段と増したことを意味する。しかし、派遣の目的はそのときどきの政治社会情勢を踏まえて設定されたから、制度が本来もつ融通性がいささかも損われたわけではない。と同時に、考課令内外初位条には「若考当下第。状有不尽。量校難明者。附使勘覆。」との規定があるが、中下以下といったいわば下第（上第については集解諸説一定せず）について再審理の余地あるとき、「使」として発遣されるのは巡察使だけに限定されたわけではない。(2)古記は「問。附使。答。遣巡察使覆囚使。幷差専使耳。」とする。考第を再検討するにあたり、巡察使だけがその対象とされたわけではなかった。

巡察使は考課にも関わったが、同時にその他広範な使命を帯びる可能性を保持していたと言える。(3)そこで、叙上の和銅五年の詔における毎年派遣の制が志向された背景を考えてみたい。そこに、日本における巡察使制の積極的意義を見出す余地が残されているものと考えられる。

この点、巡察使制のより一層の充実を迫ったと考えられる和銅年間における社会情勢を念頭に置いて、考察を進めてみたい。(4)

和銅五年五月の詔に先立つ続紀の記事のうち、次の諸条はとりわけ注意を要するであろう。

(一) 和銅四年十一月壬辰条

詔曰。諸国大税。三年之間。借貸給之。勿収其利。又賜畿内百姓年八十以上及孤独不能自存者。衣服・食物。又出挙私稲者。自今以後。不得過半利。餘者如令。

(二) 和銅四年十二月丙午条

詔曰。親王已下及豪強之家。多占山野。妨百姓業。自今以来。厳加禁断。但有応墾開空地者。宜経国司。然後聴官処分。

(三) 和銅五年春正月乙酉条

詔曰。諸国役民。還郷之日。食糧絶乏。多饉道路。転塡溝叡。其類不少。国司等宜勤加撫養。量賑恤。如有死者。且加埋葬。録其姓名。報本属也。

(四) 和銅五年夏四月丁巳条

詔。先是。郡司主政・主帳者。国司便任。申送名帳。随而処分。事有率法。自今以後。宜見其正身。准式試練。然後補任。応請官裁。

(五) 和銅五年五月辛巳条

詔曰。諸国大税。三年賑貸者。本為恤済百姓窮乏。今国郡司及里長等。縁此恩借。妄生方便。害政蠹民。莫斯為甚。如顧潤身。枉収利者。以重論之。罪在不赦。

（六）和銅五年五月甲申条

太政官奏稱、郡司。有能繁殖戸口。増益調庸。勧課農桑。人少匱乏。禁断逋逃粛清盗賊。籍帳皆実。戸口无遺。剖断合理。獄訟无冤。在職匪懈。立身清慎。一其。居官貪濁。処事不平。職用既闕。公務不挙。侵没百姓。請託公施。肆行奸猾。以求名官。田疇不開。減闕租調。籍帳多虚。口丁无実。逋逃在境。畋遊无度。（中略）若有郡司及百姓。准上三条有合三勾以上者。国司具状。附朝集使挙聞。

（一）は三年間にわたり大税出挙を中止して借貸とすること、畿内百姓のうち八十以上の高齢者等に衣服、食料を給与すること、私出挙の利息を半倍とすること、の三点を命じた詔である。造都の役民が逃亡し、地方の荒廃がようやく表面化しつつあるといった政治的危機への対応策として打ち出された民情安定策の色彩が濃厚である。(5)

このうち、出挙に関する施策は地方財政の運営とも密接に関連するだけに、政府の強い危機感を感得することができよう。出挙については、大宝令制定以前、早くにその創始が確認でき、賦課的性質をも検出することが可能である。しかし、八世紀前半にあっては、未だ自由意思にもとづく契約が前提とされた形跡があり、いわゆる強制的とはいえない段階にあった。その意味では、公私以財物条、以稲粟条、出挙条といった雑令の諸規定がある程度遵守されていたと考えられる。(6)

賦役令土毛条義解を引くまでもなく、公出挙稲には大税と郡税とが充てられた。そして出挙は、発足当初より国家財政への充当が想定され、利稲は国衙の行政経費や中央への進上物の購入費用にその多くが充てられたことは周知のことに属する。とすれば、臨機の対応としてなされた叙上の如き民衆への負担軽減措置が財政に与える影響について律令政府が無関心であるわけもなかった。

そこで、政府が正税帳に満足せず、諸国の正倉収納の官稲についてその運用実態を自ら調査するのは当然であった。

「在外倉庫。巡察使出日。即令按行」と倉庫令逸文にみえるように、巡察使が国司の政績監査の一環として正倉検校を行ったことが知られている。

このことに関連して、和銅五年五月における駿河国への巡察使派遣を正税帳より類推する山里純一氏の説がある(7)。国司の交替や天平十年度駿河国正税帳断簡にみえる「和銅五年検校欠穀」の記載から、和銅五年五月の詔の巡察使毎年派遣の制と関連づけ、これを巡察使による検校とするものである。天平十年度駿河国正税帳(8)には、巡察使、国司、按察使による正倉検校により欠穀が明らかとなった事例が四件みられる。残念ながら、他の三件(霊亀元年、養老四年、神亀二年)とは異なり、和銅五年だけは検校者も在任中の国司名もともに不明であって、推測の域を出ない。山里氏が指摘するように、もしこの正税帳の記事を巡察使による検校と解しうれば、詔を体して和銅五年巡察使が直ちに派遣され、叙上の如き監察の意図がより明瞭に裏付けられることになろう。

(二)は王臣家や豪強の家による山野の独占によって、百姓の窮乏化に拍車がかかることを懸念して下された詔である。田令荒廃条や雑令国内条の規定に準拠した措置であり、空閑地の開墾を国司に把握させ、太政官の判断を求めさせることで実効化しようとの企図が読みとれる(9)。

(三)は、続紀同年十月乙丑条(10)と併せ考えるべきであるが、平城京造営により徴発された役民の窮状を救うための措置である。大量の動員に加え、帰路「食糧絶乏。多饉道路。転塡溝壑。其類不少。」との状況にあっては、財政、治安等の諸面において律令政府の国家的基盤を脅かす危険が想定された。同年十月に同様の趣旨にたつ詔が発せられ、救恤の内容が郡稲からの拠出に特定されたことは、事態の緊急性を示して余りある。

(四)以下は地方官統制策の一環をなすものである。まず、(四)に関連して想起されるのは、同紀前年七月甲戌朔条の「張設律令。年月已久矣。然纔行一二。不能悉行。良由諸司怠慢不存恪勤。遂使名充員数空廃政事。若有違犯。而相隠考第者。以重罪之。无有所原。」とした詔である。政府は造都を機に、律令遵守を官人層に徹底させようと考え、

職制律の適用をも念頭に厳しい姿勢をみせた。[11] しかし、詔文にもみえるように、官人の人事についてすら、当初より律令本文を逸脱した事例が目立った。[12] なかでも、地方官の選任は国家権力の限界とも関連して不徹底となり、結果として国司に強大な権限を付与することになった。（四）は、地方官人事の見直しとして郡司の主政、主帳の任用の改正を命じたものである。これらの選任については、それまで在地において国司が実際には任命権を行使し、中央に対しては名帳のみが申送され、式部省等はこれを追認するのが慣例と化していた。そこで、政府は「率法」、すなわち大宝選任令任官条の遵守を改めて命じ、官判任とする旨を確認したのである。これにより、候補者は式部省に出頭の上、大宝令選任令応選条所定の「試練」を受け、太政官の認可を得て任命される方式が採られた。「試練」については、弘仁式部式を手始めに大宝選任令と養老選叙令との比較等から律令国家の支配構造にまで説き及んだ早川庄八氏の有名な研究があるが、[13] ここではこの時期にかかる詔が出され、政府が地方官、とりわけ郡司に対する人事権を強化し、相対的に国司の人事権を制約した点に注意を払っておきたい。

（五）は、（一）の改善と実効性の確保をめざして出された詔である。前年十一月の詔「諸国大税。三年之間。借貸給之。」が本来百姓の窮状を救うための措置であるにもかかわらず、国郡司や里長らが利息を着服するといった「妄生方便」事態を憂慮し、制裁措置を仄めかしたものである。（六）、（七）同様、律令政府がかなりの程度地方の実情を承知していたことがわかる。

（六）は、国司の部内巡行に関する給食法の制定と連動して奏せられた郡司、百姓の評価基準である。郡司の政績に対する評価基準のみを抜粋したが、個々の箇条をみてわかるように、戸令国守巡行条を中心に考課令増益条等の関連条文をさらに具体化した規定を含んでいる。「繁殖戸口」「増益調庸」「勧課農桑」等といった基準が明確に示され、政府の地方統治策の眼目を知ることができよう。

造都による役民の窮状、百姓の生活状態、さらには国郡司の地方行政のあり方をめぐって、この頃政府は大宝令制

の一層の浸透を念頭に、きわめて徹底した地方監察の姿勢を打ち出していることがわかる。巡察使毎年派遣の制は、こうした志向を踏まえ、律令政府が新たに強化をねらった対地方官政策の一環をなすものであった。(14)

(1) 職員令太政官条には、「掌。巡察諸国。不常置。応須巡察。権於内外官。取清正灼然者充。巡察事条及使人数。臨時量定。」とみえる。天武十四年九月、都努朝臣牛飼が東海道に発遣され、「巡察国司郡司及百姓之消息」したことが知られる。巡察使の官号の初見は持統八年七月で、書紀に「遣巡察使於諸国」とみえる。爾後、大宝三年正月に派遣されたことが知られるが、まさに臨時の発遣で、同詔によって「毎年遣巡察使。検校国内豊倹得失。」とされ、毎年派遣の制が提起された。その後、天平宝字二年十月、三年に一度の派遣が指示されている。

(2) 巡察使が令制上太政官に従属するため、集解諸説は専使にせよ便使にせよ、「凡京官。以公事出使。皆由太政官発遣。」とする公式令京官出使条を根拠条文に想定している。

(3) 『類聚三代格』所載、天長元年八月二二日の太政官符には、「巡行風俗。考牧宰之治否。問人民之痴苦。」などとみえる。

(4) 林前掲論文、七四頁以下参照。

(5) 出挙を直接、間接に扱った研究は夥しい数にのぼる。村尾次郎『律令財政史の研究』、薗田香融『日本古代財政史の研究』以下、水野柳太郎「出挙の起源とその変還」『ヒストリア』二四号、早川庄八「律令財政の構造とその変質」『日本経済史大系』一参照。

(6) この詔文によって、天平九年九月の勅により禁止されるまで、利息半倍として私出挙が公認されていたことになる。しかし、その後の法書にもみられるように、私出挙がもつ律令財政への影響を考慮して禁制が継続された。

(7) 山里純一『律令地方財政史の研究』(平成三年、吉川弘文館)。

(8) 林陸朗・鈴木靖民編『復元・天平諸国正税帳』。

(9) 空閑地の開墾をめぐっては、田令荒廃条により官人(国司)にのみ営種を認めてきたが、同詔はこれを一般にまで拡大した。

(10) 役夫や運脚の救済策として、郡稲を割き、あるいは交易を推奨した。

(11) 「若有違犯。而相隠考第者。」の場合、職制律貢挙非其人条に従い厳罰で臨む方針が確認されている。

(12) 人事方針の再設定として大宝三年の太政官処分があり、郡領の試練も同様と言える。

（13）前掲『日本古代官僚制の研究』参照。
（14）和銅年間における巡察使制の効果については、林前掲論文、七五頁参照。

四　明治期における巡察使制の復活と機能

明治二年、早くも新政府は巡察使の派遣を諸藩に指令し、人材の選抜や旧慣の刷新をめざすよう諭達した。そして、弁事平松時厚兼任による岩代巡察使の発遣を皮きりに実施に移された。ついで三陸巡察使や両羽巡察使が派遣され、民心の収攬と地方監察に意が注がれた。これらは当初民部官の管轄下にあり、三条実美のいわゆる「民政の要綱」にもみてとれるように、戊辰戦争に伴う地方の動揺を鎮静化することに重点が置かれた。しかし、かかる明治初年の巡察使の派遣は、同年八月按察使府が設置されるに及んで廃止の方針が打ち出されたのである。(1)

この後、本格的な巡察使の派遣は明治十年代中葉を待たなければならない。すでに我部政男氏が紹介されたように、明治十五年再び巡察使が派遣された。(2)同期の派遣をめぐっては、利光三津夫氏らが巡察使と呼ぶことに疑問を投げかけている。(3)確かに明治十五年の派遣については、法制度的にみて不備な面があることは否定できない。律令にあってもその都度「事条」を定めると規程している。しかし、日本の巡察使の発遣は本来臨時的かつ便宜的性格を有している。明治十六年の巡察使が確固たる法的整備を背景としているのに対し、十五年の場合その条件を充たしてはいないが、実質的には明治十五年の巡察使をも視野に入れて巡察使制全体の意義を考えるべきであろう。

すでに、利光氏らが明瞭に指摘されたように、明治十六年の巡察使の派遣をめぐっては参事院議長山県有朋の上奏により「行政官吏服務紀律」(4)が制定され、さらに山県の建議をもとに「地方巡察条規」(5)、「巡察使訓示」(6)が制定された。山県の背後には、法制官僚として著名な参事院書記官大森鐘一(7)の草案があった。

さて、利光氏らの研究で明らかにされ、紹介された資料のうち本稿の関心と直接関連する部分をとりあげ、検討してみたい。まず、注目したいのは、「地方巡察条規」の第一条に「行政官吏服務紀律第十二条ニ従ヒ、臨時巡察使ヲ地方ニ派遣スヘシ」とあり、「臨時巡察使ヲ派出シテ、官吏ノ治績及功過ヲ検察シ、状ヲ具シテ直チニ太政大臣ニ上申セシムヘシ」とした「行政官吏服務紀律」が具体化されたことである。

ここから、明らかに巡察使派遣の主目的が「官吏ノ治績及功過ヲ検察」することにあったことは争えない事実である。

このことは、「行政官吏服務紀律」成立の発端となった山県の上奏の中に、「政綱ヲ振起スル」ために当時急務と考えられたことの第一に、「宜シク官吏ノ職制条例ヲ厳ニシ、各省官吏、特ニ地方官吏ハ、為メニ規程ヲ立定シ、清廉ヲ務メシメ、賄賂ヲ戒メ、勉励ヲ促カシ、一身ノ行状ニ於テモ其不品行ヲ戒シメ」ることを挙げていることからもわかる。[8] 同上奏にはまた、「左ノ一策ヲ以テ之ニ代ユルモ可ナリ。即チ毎年一回元老院参事院議官ヲシテ、各府県ヲ巡回セシメ、政治ノ如何ヲ検問シ、民間ノ疾苦ヲ査実シ、地方ノ情ヲ尽スナリ。如此官吏ノ法例ヲ厳ニシ民ノ信用ヲ得ルヲ以テ第一トナシ」とみえ、巡察使制に官吏制度を補完する機能を期待していることがわかる。

さらに、明治十六年の派遣に際し制定をみた「巡察使訓示」には、視察を加える事項の中に「地方官ノ治績」、「地方官ノ施政、法律定規ニ違フコトナキヤ否」、「地方官ト治下人民トノ関係ノ状況如何」、「官吏紀律ノ状況如何」の諸条が挙げられている。ここに巡察使派遣の第一の目的が地方官の監察にあったことが明瞭となろう。

巡察使制の法的整備が、自由民権運動への対応をめぐり主として山県――大森ラインを中心に構想されたことは、すでに利光氏らの研究により明らかにされている。もちろん、政府内外から同様の意見が具申された可能性は高い。「日本全国ニ巡察使弐拾名ヲ置キ諸府県ヲ巡回シ各官吏ノ能不勤為ヲ察」することを建言した愛知県士族玉井信厚の建白書(大木喬任元老院議長宛)などはその一例であろう。[9]

近代の場合、古代の場合とは異なり、関係資料から、派遣の背景や制度の立法趣旨にとどまらず、その成果をかなりの程度把握することができる。派遣の成果をみることで、さらに巡察使制の目的と意義を明確にすることができるであろう。

十六年派遣の巡察使による復命書の検討を通じて、以上の点について若干言及してみたい。とりわけ、派遣の翌年、すなわち十七年の比較的大幅な地方制度改正を視野に入れることで、その成果を具体的な政策への反映としてみることができるにちがいない。(10)

明治十一年制定の三新法、すなわち郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則については、自由民権運動の高揚をはじめ幾多の政治情勢の変化を背景とし、また地域間の格差や旧慣との衝突など幾重の問題を孕みながら、逐次内容の見直しと改正作業が進められてきた。末端行政機構である戸長のあり方をめぐっては、とりわけ各地で物議を醸し、明治十五年には、戸長を治民上その地位を重くするべく太政官達第七一号をもって身分制に改正が加えられた。(11)また翌十六年に入ると、いくつかの県においては、戸長官選化の動きが表面化した。こうした流れは、「戸長ハ、成可ク永ク其町村ニ居住シ名望資産ヲ有スル者ニ就テ選任スヘシ」(12)（戸長官選ニ付訓示心得）との考え方に従い、明治十七年五月、太政官達第四一号により戸長官選制が決定された。

ここでは戸長官選化といった三新法体制の修正に照準を合わせ、明治十六年の巡察使派遣が同改正に与えた影響を検討し、巡察使制の成果の一端を明らかにしてみたい。

元老院議官関口隆吉が巡察使となった甲部のうちの一県、茨城県については、その復命書の「戸長役場ノ状況」の中に「戸長ノ公選ニ際シ種々ノ故障アリ」とし、戸長官選の必要性が指摘されている。戸長公選がうまく機能せず、欠員を生じた事例が「郡治一覧表」の一部として復命書にも収録されている。(13)それによると、公選によって選ばれた人材が適任ではなく、行政の渋滞を生じたり、税徴収の後逃走したりと大変な混乱が発生していることがわかる。

同じ関口担当の栃木県の「戸長役場ノ状況」には、冒頭から「明治十二年五月戸長選挙規則ヲ規定シ殆ント五年間公選方法ヲ経歴セリ然ルニ投票上種々ノ悪弊ヲ生シ戸長其人ヲ得ス（中略）県令ハ已ムルコトヲ得ス本年一月ヨリ断然戸長選挙法ヲ廃シ当分ノ内一般ニ官選ト決定セリ」[14]と記されている。

こうした戸長公選制の弊害を目の当たりにした関口は帰京後、元老院において他の議官らとともに、戸長役場の行政事務の停滞を挙げ、戸長公選制下の実態を厳しく批判した。

戸部に包含された中には、福島県や秋田県といった事実上半官選化した県もあった。したがって、田中不二麿に随行した参事院書記生牧朴真は、帰任後戸長役場の実態を批判して、「今日ノ戸長ヲ以テ今日ノ行政事務ヲ執ラシムルハ決シテ望ム可キニ非ス」と明確に指摘している[15]。

巡察使の復命書の中で、公選制下の戸長役場の実態が非難され、戸長官選化を適当とする意見が強く表明されたことは大いに注目されるべきであろう。叙上のような戸長制改正の流れと併せ考えるとき、巡察使の復命書が一定の範囲において、戸長官選制の制度化、すなわち明治十七年五月の改正に影響を与えた可能性は否定できないであろう。

紙幅の関係で、ここでは特に戸長制の問題に限定して言及したが、巡察使が地方監察を加えた結果、地方官制度の重要な改正に根拠を提供したことがこれでいささかなりとも明らかとなったと言えよう。

（1）明治初年の巡察使については、『太政官日誌』第三巻参照。簡潔で的確な通史としては、『国史大辞典』吉田常吉氏執筆部分がある。なお、明治二年の巡察使は、戊辰戦役の影響による現地視察を主目的とするもので、派遣先も東北地方と一地域に限定した特色をもつ。ここで、注目されるのは、古代の場合と似て、按察使制の施行とともに中止ないしは、活動が終息へと向かうことである。

（2）我部政男編『明治十五年・明治十六年地方巡察使復命書』（昭和五六年、三一書房）。冒頭の詳細な解説により派遣の事情が総合的に把握できる。このほか、同氏著「明治政府の再編・強化と地方巡察使」、津田秀夫編『近世国家の解体と近代』（昭和五四年、塙書房）。

(3) 利光三津夫・藤田弘道・寺崎修「明治十六年・地方巡察使の研究――その派遣まで――」、利光三津夫編『法史学の諸問題』(昭和六二年、慶應通信)。

(4) 『法令全書』明治十五年。

(5) 『法令全書』明治十六年。

(6) 「地方巡察条規」をより具体化した巡察のための心得書。第一条では巡察の対象を例示している。地方官の行政、府県会の状況、その他警察、教育、租税、政社、民情等広範にわたっているが、全般的にみて地方官の行政監察に重点があるように見受けられる。利光氏らの詳細な研究により、関係資料の多くは大森鐘一の手で作成されたことが明らかになっている。但し、この「巡察使訓示」はとりわけ第七条の如く厳密に守られたわけではない。

(7) このほかにも、大森が関与し作成した地方制度等にかかわる草案は多数にのぼる(国立国会図書館憲政資料室所蔵『大森鐘一関係文書』)。なお、経歴については池田宏編『大森鐘一』参照。巡察使派遣の前後には、租税、集会条例等の元老院議案の内閣委員を命じられている。近時大森を取り上げた研究として注目されるのは小林孝雄『大森鐘一と山県有朋――自由民権対策と地方自治観の研究――』(平成元年、出版文化社)がある。

(8) 大山梓編『山県有朋意見書』所載。利光氏らの研究により、山県の上奏が契機となって行政官吏服務紀律が制定された経過が明らかとなった。

(9)(10) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『三条家文書』。なお、巡察使の研究は、筆者が担当する研究会における平成五年度の共同研究課題であった。筆者自身、そこで参加者との議論から多くの示唆を得ることができた(「明治初期における中央地方関係の一断面――行幸・巡察使・地方官会議――」『政治学研究』第二四号。

(11)(12) 山中永之佑監修『近代日本地方自治立法資料集成1』(平成三年、弘文堂)。

(13)(14) 『明治十五年・明治十六年地方巡察使復命書』八五八、九頁、九二八頁。

(15) 『元老院会議筆記』、明治十七年三月二一日の条。

五　結びにかえて

冒頭においても若干述べたように、本稿の目的は巡察使制を通史的視点から再検討し、わが国での固有の機能に着目して、その意義を明らかにすることにあった。

古代の巡察使派遣においても、そして近代の巡察使派遣においても、ともに中央集権化が精力的に推進された時期に集中して実施されている。そうした時期の中央・地方関係を維持、発展させてゆく上で、巡察使制が果たした機能はどのようなものであったのか。そして、法文上は唐制を模して臨時的性格が濃厚ではあるが、立法上は太政官の一機関として位置づけられ、実際にも、唐では監察御史の守備範囲が広くその権限は巡察使のそれと重複しているのに対し、日本では弾正台の監察範囲が京内にほぼ限定されており、在外は巡察使が監察するとして、重複はみられない。それだけ、地方監察について日本の巡察使は広範な権限を有すると言うことができよう。

本稿は、以上のような問題意識に支えられ、巡察使制が日本で期待された機能のうち、地方官の監察に最も重点を置いたであろうとの仮説を提示した。もちろん、地方民情の視察も時代を超えて巡察使の重要任務の一つにはちがいないが、それは所詮、地方官の監察の一環としての地方行政監察に力点が置かれていたと理解される。

そこで、まず地方官の考課に関わる朝集使制との関係を検討し、巡察使制が同制度と有機的関係を有し、地方官監察を強化するべく機能していることを明らかにした。

また、臨時的性格とともに巡察使制のもう一つの特色である融通性を反映して、派遣の事由はその時々の政治的社会的要請を反映することになるが、奈良時代における和銅年間の毎年派遣の制は大幅な制度改正であり、とりわけ派遣の事情を考察すべき事例と判断された。続紀等関係資料の検討から、造都その他が生み出す社会的疲弊への対処と、未だ律令制が地方で定着しない実情とに鑑み、かかる制度改正が構想されたことがわかった。そして、そこで看過で

きないのは、地方官の能不に対する律令政府の厳しい対応と巡察使の派遣とが密接に関連していたことであった。

明治十年代中葉の巡察使派遣についても、関係資料からは地方官の監察に第一の力点が置かれていることが明らかとなった。

本稿は、表題の通り、予備的かつ試論的内容となった。古代と近代と、時間的に大きく隔たりのある同一制度を比較検討してゆこうとする新しい試みのつもりである。未だ問題提起の域を大きく出てはいないが、さらに関係資料を補充することで、巡察使制が中央集権化に果たした積極的機能を総合的に明らかにしてゆくべく研鑽したいと思う。