

参議論の再検討

——貴族合議制の成立過程——

瀧 浪 貞 子

【要約】 大宝二年五月、「参議朝政」せしむという形ではじめて登場した参議については、これまで律令太政官制にもれた氏族の吸収という理解がなされてきた。これは太政官機構が有力氏族による合議制であったとする見方に基づく一種の氏族均衡論といつてよく、近時これに対する疑問からいくつかの参議論も現われたが、参議を当初から議政官とみる点では従来の説の枠内にあるといわざるを得ない。参議のもつた本来的な役割は朝政参議⇨待問参議、すなわち天皇の下問に対して意見を具申する個人的なものであり、むしろ私的・非合議的な性格をもつ点において、大臣以下の議政官とは異なる存在であった。換言すれば、「参議」の制は、当初限定された機能しかもたなかった議政官合議制を補完する役割をになって登場したともいえる。本稿は従来の学説史的反省に立ち、こうした初期の参議（朝政参議）が議政官（廟堂参議）化していく過程を多角的に考察し、それを通して貴族合議制が熟成され確立していく過程を論じたものである。

史林 六九卷五号 一九八六年九月

はじめに

わが国古代の政治構造については、太政官の下に組織された有力貴族による合議制、いわゆる太政官制が奈良期以来の基本的な政治形態であり、これによって天皇権も制約を受けたとするのが、ほぼ通説となっている^①。そうした観点から、太政官合議体制は、遡れば大化前代の大夫合議制を継承するものであるとする理解が生れる一方、降っては平安期の撰関政治や院政も根本は太政官制であり、撰関政治や院政という概念したい無意味であるとする見方さえ出されている。私も、

太政官機構の役割を一貫してとらえ、太政官合議制を重視することに異論はないが、当然のことながら過大な評価はさげなければならぬ。

太政官合議制を考察する上で留意すべき点は、第一に、合議制といわれるものの実態を的確に把握することである。^② ことにその構成員が、当初左・右大臣、大納言の合せて六人、しかも多くの場合このうちのどれかを欠き、時の政治情勢によって一人か二人というところもあったとすれば、合議とは名ばかりといった事態も考えておかねばならないであろう。合議制の存在自体を疑問視する意見^⑤が出てくるのも故なしとしない。

第二は、右のことと表裏の関係にあるが、国政の審議・決定に果した議政官の役割を全政治構造の中で正当に位置づけることである。たとえば平安期以前の政治運営において、議政官の存在とは関わりなく政治上の意見をひろく官人に徴取した、いわゆる「意見封進」の制とか、逆にそれを特定の個人に求めたものともいえる「参議」の制などが採られているのは、議政官合議制が限定された機能しかもたなかったことの何よりの証左であり、合議制を補完（別の言い方をすれば制約）する役割をになっていたといえるのではなからうか。その意味で私は、少なくとも奈良期においては、議政官合議制の外にあるものの存在とその役割にもっと注目する必要があるように思う。そしてこれらは結局、天皇権をどのように理解するかにかかっており、^⑥ それとの関係で、合議的な要素とその枠外にある、いわば非合議的な要素とを総合的・多角的にとらえ、位置づけることが重要であろう。

以上はしごく当然のことを指摘したまでであるが、裏返せばそのまま、従来の研究に抱く私の率直な疑問でもある。そしてこうした疑問は、結局のところ太政官合議制と不可分の形で取上げられてきた「参議」の理解に由来するように思われる。というのはこの「参議（制）」については、字面（議に参する）にひかれてであろう、無媒介に「合議（制）」と同義語と理解され、用いられているが、参議（者）の機能なり職掌を当初から合議（議政官）と考えてよいのか、大いに疑問が存するからである。

大宝二年（七〇二）五月、大伴安麻呂以下五名を「参議朝政」せしめるといふ形で登場した「参議（者）」については、かつて竹内理三氏が、「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」とされ、この理解が大方の承認を得て今日に至っている。竹内氏の参議論は、新官制すなわち律令官制を、各氏族から代表が参画して廟堂を構成するという原則、いわば氏族のバランス・オブ・パワーが図られたものとみるところに特徴があり、「氏族均衡論」といってよい。そしてこの均衡論は、（氏はことさら言及されていないが）とりも直さずこの参議を、大臣や納言と同様の議政官であり、廟堂の構成員（ただしその最下位に置かれた）であつたとする認識に基づいている。でなければ、参議に任ずることが新しい政治機構への参加ということにはならないであらう。こうして、参議＝合議＝太政官制という図式に集約される竹内氏の参議論が構築され、これが以後、古代における合議制、ひいては天皇や貴族の研究にも大きな影響を与え、あるいは方向づけたといつても過言ではない。

参議制については、その後殆んどみるべき研究はなかつたが、近時、一、三の論考が出された。まず高島正人氏は、「参議」設置の理由を「表面的（形式的ないし名目的）理由」と「裏面的（本質的）理由」とに大別し、当時わずか四名となつた公卿人員の補充強化といったこともあるが、それらは表面的な理由で、本質的には、(1)令制による人選の不平不満の解消策、(2)大伴安麻呂・粟田真人らの大納言補任を阻止するため藤原不比等が案出した巧妙な他氏排斥策、の二点にあつたとされた。^⑩ つぎに黒板伸夫氏は、参議の相当位を正四位下と記す『職原抄』の理解を疑問とし、参議に対して正式な官位相当位の必要がしばしば説かれながらも、結局、法制上相当位を制定することがなかつた事実を指摘された。^⑪ この相当位を中心に論じたのが虎尾達哉氏である。氏は黒板氏の説を承けながらも、参議の相当位についてはこれを四位とし、四位（者）と大化前代の大夫層との関連を検討した上で、参議制は三位以上の令制議政官に対する「四位の議政官」として案出されたもので、大宝二年当初よりすでに「正官」であつたとされた。^⑫

私のみるところ、これらの意見はいずれも竹内氏の氏族均衡論に対する疑問や批判をふくみながら、竹内説の根幹とも

いふべき、参議は議政官であり、合議制の構成員であるとする考え方を継承する点では共通しているように思われる。そのため、それぞれ聴くべき見解を打出されながらも、論点もつばら参議の制度化の時期といった議論に終始し、もっとも肝心な、参議そのものの検討、すなわち参議の本義はもとより、その変質過程についての考察は殆んどなされるところがない。氏族均衡論に基づく竹内氏の参議論が合議制論と不可分である以上、その合議制論の内容にまで立ち至って検討しない限り、それが当然の帰結であつたと思う。

参議とは、先の初見記事が示すように、本来は「朝政」に参議^⑩することである。この「朝政参議」については、参議が議政官である大臣・納言らとの合議に参画したものとするのがこれまでの理解であるが、前稿「武智麻呂政権の成立——『内臣』房前論の再検討——」^⑪で、参議・内臣となつた房前に対する通説の再検討を通して明らかにしたように、天皇の諮問に応え、各自の立場から意見を具申すること、もしくはその立場（人物）のことであつたとみるべきものである。したがつてこれは別に「待問参議」^⑫といわれたものに等しい。参議——初期の参議は、天皇との個人的なかわりにおいて存在する、私的・非合議的な性格にこそその特質があつたというのが前稿での結論であり、それがまた本稿の出発点にもなつている。そこで私は、こうした待問参議を特質とした初期参議のあり方を「朝政参議（者）」と呼び、いうところの議政官化した参議を「廟堂参議（者）」と呼んで区別することにしたい。

このように見てくると、いま参議制論に必要なのは、参議をアプリアオリに議政官とみなしてきた通説の抜本的な見直しであり、初期の参議がどのような過程を経て議政官化していったかの、いわば質的变化^⑬の考察ではなからうか。換言すれば「朝政参議（者）」から「廟堂参議（者）」への変質過程であり、それを通して、不十分な形でしか存在しなかつた合議制がどのように充実・整備されていったかを跡づけることである。太政官制は参議を廟堂構成員に取込んだ段階で始めて実体ある組織となり、その時点で貴族合議制は確立したといつてよい。公卿（層）の成立がそれである。

本稿では以上のような学説史的反省に立つて参議（制）を多角的に考察し、それを通して貴族合議制の確立していく過

程を明らかにしたい。おのずから考察の範囲は、参議の登場時から議政官との同質化を経て合議体制ができ上る平安前期にまで及ぶが、参議論のあらたな展開のためには、そこまでを視野に入れることが不可欠の要件と考える。

なお本文中、とくに断らない限り、引用史料とその日付けは六国史による。

① 例えば阿部武彦「古代族長継承の問題について」（『北大史学』二、昭和二九年）、関晃「大化前後の大夫について」（『山梨大学学芸学部研究報告』一〇、昭和三四年）、石尾芳久『日本古代天皇制の研究』（昭和四四年）、早川庄八「古代天皇制と太政官政治」（『講座日本歴史』古代二所収、昭和五九年）など。

② 律令太政官制が合議体制であるとする理解は、奈良朝政治を論ずる場合、殆んど無条件に承認され、疑う余地のない前提とされてきたが、その論拠は一体何なのか、いわれるほどには明確でないように思う。

たとえば早川庄八氏は、(1)勅任官・奏任官の任用候補者の適格性を議政官（氏）によれば参議を含む）が審議することが、大宝令の施行の直後から行なわれてきたこと、(2)藤原宮子の称号事件をおこしたのは長屋王に代表される議政官たちであったこと、などの点を指摘され、さらに平安時代における陣定が合議制をとっていることから、(3)陣定の原型としての議政官の合議制は、大宝令の施行直後に遡って存したとみてよい、と結論されている（註一、前掲書）。しかし勅任官・奏任官の問題や宮子事件をただちに合議制と結びつけることは疑問であるし、同様に陣定の原型を大宝令にまで遡らせることにも無理があり、今後の検討を要する。いずれにせよ、私も太政官制に合議的要素を認めるにやぶさかではないが、合議体としては不十分であったことに留意する必要があるというのが本稿の主旨である。

③ この他則関の官として太政大臣が置かれ、また知太政官事が任じられたこともあるが、常置ではなかった。

④ 大宝年間ではほゞ三人（右大臣一・大納言二）三人。ただし参議は除く。以下同じ）、左大臣長屋王が首班であった時代（養老八年以降）でも四〜五人、長屋王の変以後は二人（大・中納言各一人）、藤原四子没後も橘諸兄（大納言）と中納言一人、さらに中納言が没した天平十一年から十四年まではわずかに諸兄（右大臣）一人という状況であった。

⑤ 佐藤宗諱「律令太政官制と天皇」（『大系日本国家史』一古代、昭和五〇年）。もっとも氏は、「太政官での諸氏族の代表者による政務の執行が合議制であったかどうか、それは直接にはもはや明らかにしがたいことである」として考察を断念されている。

⑥ 最近長山泰孝「律令國家と王権」（『続日本紀研究』三七、昭和六〇年）は、合議体制の内実を王権の在り方と関連づけて考察された。合議制をアプリオリに承認しているところに問題はあるが、十分に評価する必要がある。

⑦ 例えば竹内理三「参議」制の成立」（『律令制と貴族政権』第一部所収、昭和三年）は、「元来、『参議朝政』の職掌は、令制では大納言の有するところであって、職員令に『大納言四人、掌参議庶事』と定め、義解に『謂乎右大臣以上、共参議天下之庶事』とあるように、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』であって抄上、職原、『朝政』に外ならなかった」と述べられ、朝政参議、庶事参議と理解されている。

⑧ 竹内理三、注七前掲書。以下断らない限り竹内氏の見解はこの書に

よる。

⑨ 阿部武彦、註「前掲論文などもこの立場をとる。」

⑩ 高島正人「大宝二年の『参議朝政』について」、同『中納言・参議』の新説とその意義」、『立正史学』四九〜五〇号連載、昭和五六年。

⑪ 黒板伸夫「参議」に関する一考察（『平安時代の歴史と文学』歴史編所収、昭和五六年）。なお「むすび」で取上げる元慶六年七月の式部省（菅原道真）奏状参照のこと。

⑫ 虎尾達哉「参議制の成立―大夫制と令制四位」（『史林』六五―五、昭和五七年）。以下断らない限り虎尾氏の見解はこの論考による。

一章 初期参議の性格

(1) 「参議」の登場

大宝二年（七〇二）五月二十一日、文武天皇から大伴安麻呂以下五名に対して、次のような勅が下された。

勅「從三位大伴宿禰安麻呂、正四位下栗田朝臣真人、從四位上高向朝臣麻呂、從四位下下毛野朝臣古麻呂、小野朝臣毛野、令参議朝政。」

参議制に関するこれが初見史料であるが、「はじめに」でふれたように、この「朝政参議」の勅を「新官制に收容しきれなかった旧族を参加させるための措置」とみなされたのが竹内氏であった。

しかしこの理解には疑問がある。これまで出された意見をふまえて整理すれば、さし当り次の二点が指摘できよう。

(1) もし新機構への参加⇨吸収なら、参議任命者は当時の有力氏族であるべきであるが、五人のうち大伴氏を除く他の四氏は、むしろ二流三流の氏族でしかない。

⑬ 元慶六年七月の式部省奏状に引用する『統日本紀』の記事には、「参預朝政、但本官如元」とあるが、現行の『統日本紀』には、「但本官如元」とともに「参預」の文字は見えない。

⑭ 瀧浪貞子「武智麻呂政權の成立―『内臣』房前論の再検討―」（『古代文化』三七―一〇、昭和六〇年）。

⑮ 『統日本紀』慶雲二年四月十七日条。第一章二節を参照。

⑯ この点について、参議の質的变化をどの程度理解していたものかは知るべくもないが、『職官志』に「参議非正官也、大宝三年五月中略、養老元年十二月（中略）、天平三年八月」とあるのが留意される。これによれば、参議を当初から正官とみていなかったことが知られる。

(2) もし新機構への編成なら、任命されたポストはその後継的に補充されてしかるべきであるが、実際にはそうなっていない。^①

とするならば、この時の参議任命には別個の理由なり背景があったとみるべきであろう。私はそれを理解する鍵は、他ならぬこの五人の経歴そのものに存しているように思う。

この顔ぶれで注目される第一の点は、特殊な経歴や才能の持主だったことである。周知のように粟田真人と下毛野古麻呂は、大宝律令の編纂メンバーである。ことに古麻呂は大宝元年（七〇一）四月、律令の施行に先立ち、親王や諸臣百官のため新令を講義しており、撰定に主要な役割を果たしたことが知られる。^② いっぽう高向麻呂と遣隋使小野妹子の孫に当る毛野とは、天武から持統朝にかけて、遣新羅（大）使の任をつとめた人物である。帰朝後、毛野が筑紫（のちの大宰）大式に任じられた（文武四年十月）のも、毛野自身の経歴が買われたものといつてよい。この点については先の粟田真人も同様で、持統朝に筑紫大宰を務め、大宝元年正月、遣唐使に任じられている。真人はその後「参議」の詔を得、翌月に入唐、二年後（慶雲元年）に帰朝したが、経史を好み文章も巧みであったことは中国の史書にも記すところである。^③ また五人中、筆頭位にあった大伴安麻呂は、天武朝の末年、新羅使を饗するため筑紫に派遣されている。これも、渡航こそしていないが、その任にふさわしい教養の持主であったことを思わせる。^④

こうしてみるとかれら五人の中には、古代国家の理念となる律令に精通した者たちが少なくないこと、またその殆んどが中国への渡航経験を持つか、対外事情に明るい者であったことが知られよう。「朝政参議」の詔が下された前年の正月には中国風の賀正礼が挙行され、また同一月、始めて積奠が行なわれるなど、律令国家にふさわしい制度の整備に力がはらわれていた時期である。かれらが「参議朝政」に預ったのは、幅広い知識や体験、斬新な国際感覚が求められたためとみてまず間違いない。

参議の顔ぶれで留意される第二の点は、五名の中に、天武十四年（六八五）に新羅から帰朝して以来、官歴不詳、という

より官途についていない高向麻呂^⑤のような、いわゆる散位者が含まれていたことである。大伴安麻呂の場合も、前年に式部卿に任じられてはいるが、長らく散位であった^⑥。前稿で指摘したように、初期官司・官人制のあり方は、律令期以前の氏族社会における慣習を基調としており、嫡男以外は散位^⑦無官の経歴を辿るのが普通であった。その散位者の「参議」任用は、そうした官司^⑧官人制とは別個の原理で登用の枠が拡大されたもの、というだけでなく、「参議」の立場が、天皇の諮問に依って政治上の意見を述べる個人的なものであったことを推測させる何よりの材料である。

天皇の下問に預り意見を具申する、待問参議の立場なり職掌は、(令には直接規定するところはないが)当然大臣や大納言など、いわゆる議政官にもあったとみられる。したがってその点では、「参議」と議政官とは共通する立場にあったといつてよい。しかしそうであればなおさらのこと、その議政官とは別個に「朝政参議(者)」を任命し、その意見が採用されるような当時の政治構造が問題なのである。「はじめに」で、この時期の国政は議政官合議制の枠外にあったものにこそ特質があり、そこに注目する必要があると指摘したのがこのことに他ならない。それはまた天皇(側)に政治的主体性があったことの徴証でもあった。

こうした「参議」の立場やあり方をもっとも典型的に示してくれるのが、元正天皇から「参議朝政」せよとの命を受けた阿倍広庭の場合である。『続日本紀』によれば、養老六年(七二二)二月二十三日に詔が下され、諸府の衛士・仕丁の役年数を減じて三年一番の制が定められたが、これは約一年前の養老五年三月、兵部卿阿倍首名らが、衛士たちの逃亡に対処するため役年数の軽減を奏言したのに対する裁可であり、その首名らの奏上は、元正天皇の「意見徴召」に促がされたものであった^⑨。奏上から裁可までに一年もの期間を要した背景には、問題の困難さがあったことを推測させるが、それがここに至りて急転直下裁可されたのには、その二十日前、広庭が参議に任命されたことと深い関係があろう。

すなわち広庭の「参議」任命は同六年二月一日であるが、翌月知河内和泉事に任じられ、さらにその後、催造宮長官も兼任する。河内・和泉といえ、当時は和泉監の置かれていた特別行政区であり、右の両職に、智努宮の管理はもとより、

距離的にも近い難波宮の造宮役民の差配など、実務能力がとくに要求されたことを考えると、先の衛士対策に広庭の見識が求められ、それが力役の軽減という元正の勇断に反映されたとする推測は十分に可能であろう。この時期の「朝政参議」とは、このような形で国政にかかわること、またはその人物に他ならない。のちのことになるが神龜四年（七二七）三月、聖武天皇が南苑に御した折、衛府の者たちに日夜闕庭に宿衛すべきことが命じられたが、その勅を宣べたのも「参議従三位」の阿倍広庭であった。広庭と衛府との深いかわり、さらには先にみた力役問題に發揮された広庭の手腕を裏づけるものとして留意される。

いづれにせよ当時左大臣（長屋王）・大納言（多治比池守）・中納言（大伴旅人・藤原武智麻呂）がいたにもかかわらず、大臣・納言でもない「参議」が勅を宣べるといふ行為に、前述来の、天皇と個人的関係で結ばれた「朝政参議（者）」——初期参議の特質が示されているといえよう。

(2) 中納言の設置

大宝二年にはじめて「朝政参議（者）」が任じられてから三年後の慶雲二年（七〇五）四月、つぎのような勅により、新しく中納言を設置する方針が打ち出されている。

依_レ官員令、大納言四人、職掌既比_ニ大臣、官位亦超_レ諸卿、朕願念_レ之、任重事密、充_レ員難_レ滿、宜_レ廢_レ省_ニ二員、為_レ定_ニ兩人、更置_ニ中納言三人、以_レ補_レ大納言不足、其職掌、敷奏宣旨、待問参議、其官位料祿、准_レ令商量施行、太政官議奏、其職近_ニ大納言、事関_ニ機密、官位料祿、不_レ可_ニ便輕、請_ニ其位擬_ニ正四位上官、別封_ニ二百戸・資人卅人、奏_ニ可_レ之。

大納言の任務が重大なために人材が得がたく、定員を満たしがたいという現状から、四人の定員を半減して二名とし、新たに三人の中納言を置くことにしたもので、太政官からの議奏により、官位は正四位上の相当官、料祿については別封二百戸・資人三十人を与えるとしている。しかし中納言新設の真意は、大納言の不足を補うため（たしかに当時大納言は、

從二位藤原不比等、從三位紀麻呂の二人だけであった」という以上に、議政官の構成を二階層から三階層（左右大臣―大納言―中納言）に再編成することによって、より機能的で実効ある合議体制をつくることにあったとみられる。したがってこのような意図をもつ中納言の設置は、参議あるいは合議制の展開に深いかわりがあったにもかかわらず、これまでそうした観点からこれを取上げ、論ずることは殆んどなかったように思う。

中納言の職掌については、右の勅に「敷奏宣旨・待問参議」とある。前者の敷奏宣旨とは臣下の言葉を天皇に奏上し、天皇の命を下へ伝達することで、もともと大納言の職掌（の一部）であり、後者の待問参議は天皇の下問を待つて参議するの意であるから、以前述べた「参議朝政」と同義である。そしてこの参議朝政は大納言以上の議政官の職掌に含まれていたから、中納言の職掌は、部分的ながら大納言以上のそれと重なり、また参議（者）とも共通していたわけである。ただし詭弁を弄するようであるが、追々明らかにするように、中納言が大納言と参議（者）の権限を兼ねたことと、中納言が大納言と参議の中間に位置づけられたというのとは同じでない。^⑩

中納言の設置でとくに注目されるのが、参議（者）との関係である。右の勅が出されて五日後の除目で、栗田真人・高向麻呂（以上正四位下）・阿倍宿奈麻呂（從四位上）の三人が中納言に任命されたが、このうち前二者は先に参議とされた五人中の二人であった。またこの年八月には、「参議」大伴安麻呂が中納言を超えて大納言となり、^⑪残る二人の「参議」のうち毛野も和銅元年（七〇八）三月、中納言に任じられている。五人中四人までが短い期間に参議から議政官へと進んでいるわけで、最後の一人、古麻呂も和銅二年十月に没しなければ、その可能性は十分にあった。この事實は、参議↓中納言↓大納言という昇進のルートが開かれたことを思わせる。換言すれば中納言の設置は、中納言以上にとどまらず、参議（者）をも含めた議政官体制の確立をもたらしただかの如くである。

あらためて指摘するまでもなく、このような理解は参議が議政官であってはじめて可能なものであるが、しかしその前提に疑義がある以上、にわかに賛成はできない。中納言に参議が任命されたのは、有資格者の四位のなかでは当然参議

（あるいはその経験者）が有利であったまでのことで、参議が中納言につながる下位の地位であったからではない。¹² 右のうち参議からいきなり大納言に任じられた者がいるのも、その証左となろう。

中納言について、つぎに留意されるのは、相当位階が四位であったことである。四位といえば、先にもふれたように、大化前代の大夫層の系譜を引く「四位以上」を、三位以上の令制議政官に対する四位の議政官として設置したのが参議であり、当初より正官であったとする虎尾説が想起される。しかし参議は最初から「正官」であったのではない。それどころか、この参議の正官＝職事官化に関しては、のちにあらためて取上げるように、じつに菅原道真の時代に降ってもなお問題にされており、その点、虎尾説の論拠には難点がある。しかし中納言は間違いなく「四位の議政官」である。もし虎尾説が生かせるものならば、それは四位の参議ではなく、むしろ四位の中納言においてであろう。

もう一度確認しておく。「参議」から「中納言」への就任は、非議政官＝非正官から議政官＝正官への入閣を意味するものであっても、同一組織内での昇格ではない。この点は、両者の間にみられる処遇面での違いの大きさからもうかがえると思う。

すなわち先の勅に明らかなように、相前後して設けられた参議（七〇二年）と中納言（七〇五年）であるが、中納言には「其職近大納言、事関機密、官位料禄、不可便輕」として、位階は正四位上とし、別封二百戸・資人三十人が与えられたにもかかわらず、参議については、員数や相当位階・職掌はもとより、身分的な保証や特権など、なにひとつ具体的な規定がない。このことは「参議」が中納言（あるいは大臣）と同質・同次元の存在でなかったことを暗示している。むしろ参議が議政官でなかったからこそ、参議とは無関係に「納言」級の再編整備、すなわち中納言の新設が行なわれたものとみるべきである。「参議」は、なおこの段階でも太政官＝議政官の枠外の存在であった。

しかし、これまでの考察からも窺取されるように、この中納言の設置は、その後における議政官制度の整備・序列化に

少なからざる影響を及ぼしたこともたしかである。ことに天平宝字五年(七六一)三月の格で中納言の相当位が従三位に引き上げられたことは、その下に四位の参議を置く、いわば「受け皿づくり」として注目されるところであるが、それに就いてはあらためて取上げよう。

① 議政官でも継続的補充が十分なされていなくてもあるが、参議の場合、それ以上に断続的である。

② ちなみに古麻呂は大宝三年二月、律令撰定の功により田一〇町、封

一五〇戸を与えられ、さらに翌三月、功田二〇町を賜わっている。また『統日本紀』天平宝字元年十二月九日条によれば、律令撰定の功田

一〇町を下功として古麻呂の子に伝えることが認められている。

③ 『旧唐書』など。真人の経歴については佐伯有清「粟田朝臣真人の経歴」(『日本古代氏族の研究』所収、昭和六〇年)参照。

④ 安麻呂は長徳の六男。旅人・田主らの父で、万葉集に作歌があり、佐保大納言と称されたことも知られている。

⑤⑥ 史料的な制約もあり得るが、前稿(「武智麻呂政権の成立」)で論じたように、その経歴・官職から散位であったと考えて間違いない。また大伴安麻呂の官歴も地相視察や殯宮の奉仕など、知られるのは臨時的性格が強く、長徳の六男という立場からも、同様と考えられる。

⑦ 『統日本紀』養老五年二月十六・十七日条。十六日、元正天皇は左右大弁及び八省卿らを殿前に召見して詔を下し、翌十七日にも再び意見徴召を命じている。なおこの時の徴召は、不比等が没し長屋王を中心とする元正朝の新体制がスタートした直後に出来されており、官人たちのコンセンサスを得ることを意図していたと考えてよい。

⑧ 中納言はすでに七世紀に置かれたことがあり、慶雲二年の設置をその令前中納言の復活とみるかどうか、また中納言の「中」は大・少納言の間のなか禁中の中かなど、意見の分れるところである。

⑨ 『養老職員令』によれば、大納言の職掌は「掌参議庶事、敷奏、宣旨、侍従、献替」とある。元来「納言」の名義そのものが天皇のそばにあって宣命を出納すること、敷奏宣旨がそれに当る。なお少納言の職掌は詔勅宣下を掌り内印・官印を取扱うもので、本稿で問題とする議政官の構成員ではない。

⑩ 竹内理三氏は、参議を議政官とする立場から中納言をその参議と大納言との中間に位置づけられたが、この段階では参議はなお議政官でないで、氏の理解は正しいとはいえない。

⑪ 大伴安麻呂について、『公卿補任』では慶雲二年四月二十日「任中納言」、また和銅七年条には(大納言)「在官十年(中納言)三ヶ月、三木四年、中納言又五ヶ月」とあるが、おそらくこれは後世の加筆であろう。安麻呂が中納言に任じられた事実は認められない。

⑫ ちなみに当時四位を帯する者に、例えば長屋王(正四位上)、中臣意美麻呂(従四位上)、大市王・手島王・氣多王・美努王・息長老・巨勢麻呂(以上従四位下)などがいた。

二章 武智麻呂と参議の変質

(1) 参議の権任

参議制の展開の上で看過できないのが藤原武智麻呂の役割である。というのは前稿でもふれたように、弟房前の「参議」および「内臣」任命と、それへの武智麻呂の対応が密接にかかわっているからである。

房前が元正天皇の詔によって参議とされたのは養老元年（七二七）十月のことであるが、房前はそれまで殆んど散位で格別の功績があったとも思えないから、房前の任命はこれ以前の参議に比しても異例の抜擢であり、その引級に継母三千代の働きかけがあったことは間違いない。しかも父不比等が没した翌養老五年（七二二）十月には「内臣」に任命され、内外を計会して天皇を補佐することを命じられている。内臣はのちに「忠臣」^①ともいわれたように、近臣・寵臣のことで、他の議政官とは異質の存在であった。この内臣任命には鎌足再来を思わせるものがある。そこから房前を兄武智麻呂にまさるとする見方^②（私は賛成できない）も生れたわけであるが、それについてはここでは立ち入らない。

こうした房前の参議・内臣就任が、兄の武智麻呂を極度に刺激し、對抗意識をかり立てたであろうことは想像にかたくない。武智麻呂が、その「参議」（内臣）の換骨奪胎化をはかり、天皇と参議の関係を希薄にする方策に出たのは十分に理由のあることといわねばならない。具体的には、天平三年（七三一）に行なわれた、諸司の挙による参議の任命がそれであるが、その二年前、長屋王の事件における「参議の権任」も、武智麻呂の参議対策を理解する上で見落せないように思う。

長屋王の事件は、前稿で検討したように、当時中納言の地位にあった武智麻呂の領導するところであるが、この事件が「参議」にかかわりがあるのは、天平元年（七二九）二月十一日、すなわち密告のあった翌日、大宰大貳四位上多治比県

守・左大弁正四位上石川石足・彈正尹從四位下大伴道足の三人を長屋王宅に派遣するに当り、「権為參議」しているからである。かれらは武智麻呂に近く、ことに県守はかつて征夷將軍の經驗を有しており、「彈正尹」道足とともに、事件対応のための人材にふさわしい。しかも多治比・石川・大伴ら三氏は伝統的氏族であり、時の首班・左大臣長屋王を糾問するためには、そうした勢力の糾合が何よりも必要であった。「參議」任命はそのためにとられた手段であり、しかも「朝政參議(者)」が天皇と個人的關係を有する立場であったことを考えると、「參議」は天皇の意思の代弁者の役割を果すことにもなったろう。換言すれば武智麻呂は、「權(仮)りに」でも參議を任命することで衆議の拡大を図り、長屋王の糾問が政界の支持を得た合法的なものであることを表明する一方、それを通じて自己の体制強化を図ったのである。長屋王(左大臣)の下位にあった武智麻呂(中納言)が、その行動に大義名分を求めるためにとった、これはきわめて巧妙な方策であったといわざるを得ない。事件後、石川石足が長屋王の弟鈴鹿王の宅に遣わされ、一族の縁坐すべき者ごとくを赦除するとの勅を宣べる任に当たっているのも、先の阿倍広庭と同様、參議の立場を考える上で留意されることである。

ところでこの長屋王事件の際に任命された參議をめぐっては、これまで二つの点から問題にされてきた。一つは、「權りに」これを任命したことの意味、二つは、參議の語の動詞的用法から名詞的用法への変化の意味、である。

まず第一の点については、多治比池守(当時大納言)・大伴旅人(中納言)がすでに議政官として存在しているところから、正官の一族連任をさけるための措置と理解されている。^⑦これは、參議の登場を、新官制に漏れたものの吸収とみた理解(竹内説)と裏腹のものであり、參議を議政官とみる立場からは当然の解釈であるが、氏族均衡論はもとより參議そのものの理解に問題がある以上、私は採らない。この時參議の權任が可能であったのは、ひとえに參議が議政官ではなかったからで、連任をさけるといった意味はまったくない。むしろ有力氏族を糾合する方便としては、議政官の枠外にあり、任命方法や人数の上で融通のきく「參議」の登用以外にはなかったといふべきである。

またこの時任じられた參議三人のうち二人(一人は死亡していた)^⑧が、二年後の「諸司の挙」で再度參議に任命されて

いるのは、事件後かれらの立場がいったんは解消されたことを思わせる。それまで「権参議」であったものが、これで「(正)参議」にされたという理解もあろうが、長屋王事件の時の参議は文字通りの権任、すなわち「権り」の任命であつて、のちの時代に登場する「権参議」の任命ではない。あくまでも参議の資格を与えるための、臨時的・緊急的な措置であつたとみるべきものである。

第二の点、すなわち補任表記がそれまでの「参議朝政」から「(権りに)為参議」となり、参議の語が動詞的用法から名詞的用法へと変化したことについては、これをもつて参議の正官化とみなす見方がある。用法の変化は、たしかに参議の立場が明確になってきたことの表われであり、その限りでは注目すべき現象といつてよいが、この時の参議に負わされた臨時的な役割を考えると、それをもつて正官化の指標とまでみることとはできない。

結局、長屋王事件における参議の「権任」は、基本的には「朝政参議」の体裁を取りながら、実質は武智麻呂の体制づくりを利用されたもので、形ばかりに終つたが、ここには参議の変質——「廟堂参議」への傾斜を予感させるものがある。じじつ二年後、武智麻呂によつて「諸司の擧」の任命方式が採用されるにおよび、参議制は大きく変質するのである。

(2) 諸司の擧

天平三年(七三二)八月五日、諸司の主典已上が内裏に召され、執事の卿等が薨逝したり老病のため任務に堪えない、よつて各々知るところの人材を推擧せよとの勅が伝えられた。そこで七日、主典已上三九六人が然るべき者を推擧、その結果十一日に次のような詔が下されている。

詔、依_三諸司_一擧、擢_二式部卿従三位藤原朝臣宇合、民部卿従三位多治比真人_一、兵部卿従三位藤原朝臣麻呂、大藏卿正四位上鈴鹿王、左大弁正四位上葛城王、右大弁正四位下大伴宿禰道足等六人、並為_二参議_一。

この時期、左・右大臣はともに空席、大納言もまた一ヶ月前に大伴旅人が没して武智麻呂一人という有様で、勅にいう

通り、まさしく執政官枯渴の状態にあった。そこで諸司₁₁八省の官人に命じて適任者を推挙させたのが、いうところの「諸司の挙」である。その結果、四百人近くの官人たちの推薦により藤原宇合以下の六人、すなわち式部・民部・兵部・大藏卿という八省の長官四人と、左・右大弁という（太政官）弁官局の長官二人が参議に任じられたのであった。この措置は、武智麻呂が事実上政界の首班となった直後という時期からいって、武智麻呂の意に出るものであったことはまず間違いない。しかも任命の形式というか手続きも、従来の方法とは全く異なるだけに、これがもつ参議制史上の意味が検討されてしかるべきであるが、不思議なことに従来これを本格的に論じたものは殆んどなかった。

この諸司の挙による任命が参議（制）の歴史の上で注目される点の第一は、これによりはじめて参議任用に具体的な基準が打出されたことである。これまでの参議は、たびたび指摘したように、適当な人物が、官職の有無を問わず起用された。房前の場合、散位（者）であった。ところがこの諸司の挙で八省や弁官局の長官が任命されたことで、以後、これが参議の任用の基準、もしくは資格とされるようになった。^⑩以前の非制度的な要素が払拭されただけでなく、この方式によれば推挙・任命の主体も官司₁₂官人の側に移り、天皇（側）の意思は大きく制約されることになる。おそらく武智麻呂のねらいもそこにあり、これが元正天皇₁₃房前側に与えた衝撃は少なかつたと思われる。

もっとも諸司の挙といえるものはこの時だけであり、したがって官司の推挙による参議の任命方式がそのまま定着したというわけではない。^⑪しかし大事なのは、これが契機、先例となって参議の資格が明確化されたことで、のちに述べる除目での任命とあいまって、恣意的な任用に歯止めがかけられることになった意義は大きい。参議は当初より勅任官であり、その限りではこれ以後でも最終的な任命者が天皇であることにかわりはないが、基準の有無という点では、似て非なるものであり、それにともないかつての非制度的、恣意的な形での参議任用の余地はなくなつたといえる。^⑫私は、これをもって「初期参議」の終焉とみたい。

諸司の挙で注目される点の第二は、位階の上でも参議の基準が定まつたことである。すなわち八省の卿や大弁は、令制

によればいずれも正四位上へ従四位上が相当位であった関係上、その卿・大弁の任じられる参議もおのずから四位相当とされたことをいう。これまででも参議の多くは四位者であり、五位者は見当らないが、三位の参議がいなかったわけではない。それがこの諸司の挙が契機となって原則として参議の相当位が四位と定まり、これも以後踏襲されることになる。

しかも四位といえ、前章でもみたように、これ以前に設けられた中納言と同等位であったから、これと四位の参議との間に位階の上での上下関係がなくなった。立場・職掌を異にするとはいへ、おのずから中納言と参議との間の、位階上の整合が課題となったに違いない。しかしそれも公式には天平宝字五年（七六一）に至り、中納言の位を三位に引上げること、決着がつけられることになる。こうして位階の上でも中納言と参議との間の序列化が進んだが、その要因もとをたぐせば諸司の挙に胚胎していたわけである。中納言の扱いについては他の問題とあわせて、のちにあらためて取上げよう。諸司の挙で注目される点の第三は、参議の員数にも影響を与えたと思われることである。参考までにこれまでの参議の数について整理してみると、大宝二年にはじめて置かれた五人の「朝政参議」は、和銅二年（七〇九）に下毛野古麻呂が没したことで消滅、その後房前が任じられて復活（養老元年）、さらに阿倍広庭の任命（同六年）で二人となったが、広庭が中納言となり（神亀四年）、参議は再び房前一一人となっていた。したがって「諸司の挙」により六人の参議が撰ばれたことで、房前を加えて参議の数は一挙に七人にまでふえたことになる。その後藤原四子の急逝により、一時期二人に激減したこともあるが、途絶えることはなく、時には九人・十人にものぼった。

このような推移からも知られるように、諸司の挙が参議の増員化の契機となり、かつまたその常置化を促したことが留意されよう。もっとも人数については以後も不定であり、定員化するにはなお時間を必要とするが、しかし私はこの諸司の挙による八省の卿の任命が、のちに「八座」ともいわれるようになる参議の員数を八人前後とする観念を生んだように思う。

このようにみえてみると、諸司の挙が参議（制）に及ぼした影響は予想以上に大きく、おそらく武智麻呂の思惑をはるか

に超えるものがあつたのではなからうか。そしてここで明確にあらわれはじめた制度化への方向性は、諸司の挙について行なわれた一連の措置により、いっそう促進されることになる。

(3) 廟堂参議の成立

諸司の挙につづく措置として注目されることの1は、その三ヶ月後の十一月二十二日、参議が畿内惣官・諸道鎮撫使に任命されたことで、これは参議の職掌を理解する上で注目に値する。というのは、大惣管に知五衛及び授刀舎人事の新田部親王が、副惣管に宇合、山陽道鎮撫使に多治比畠守、山陰道に麻呂、南海道に大伴道足と、参議六人のうち王二人（鈴鹿・葛城）を除く四人までが、これに任命されているからである。新田部親王をはじめ宇合・畠守・道足はいずれも武智麻呂に近く、例の長屋王事件で派遣された人物でもあつたから、鎮撫使にふさわしい人選とみられるが、京畿の治安維持と地方政治の督察という国政の一端を担つたことで、ここに始めて参議に具体的な職掌（国政）が付与されたといえる。鎮撫使の設置は武智麻呂の対地方政策の一環であり、参議をもつて任命したところにその特徴があるが、これは職務内容からいって、平安初期、平城天皇の時参議の号をやめて置かれた諸道觀察使（第三章）との関連性が考えられよう。これについてはあらためて取上げる。

その二が、翌十二月、参議に封八十戸が与えられたことである。この数字は、中納言の二百戸に比すればはるかに少ないが、なんらの規定もなかつた参議にはじめてなされた経済的な保証であつたというだけではない。令制では三位以上に限られていた食封が支給されたことで、参議も三位に準ずる立場であることが明確にされたわけである。これはとりも直さず参議が中納言の下に位置づけられ（先述のように、位階の上ではなお同等であつたが）、正官＝職事官として扱われはじめたことの証左であらう。

以上二つの措置は、むろん武智麻呂の関与するところであり、諸司の挙による任命とともに、参議の原型がほぼこの時

期に形成されたことを示している。その意味で天平三年は、参議（制）の歴史上、重要な画期であったといえると思う。

参議（制）はこうした時期を経て漸次実体化が進んだが、それは初期参議（朝政参議）が议政官＝正官、すなわち廟堂参議へと変質していく過程に他ならない。

その点に関して私は、のちに道真が参議が職事か否かについて奏上した際、「所_レ食者職事之封、所_レ載者除目之簿、号_二之職事、所_レ抛非_一少」といい、参議が職事の官であることの根拠として、先にみた食封とともに除目による任命をあげていることに注目したいと思う。というのは、たしかに除目での任命が、参議の议政官化の表徴とみなされるからである。

これまでみてきたように、参議の任命は大宝二年以来、単発的に行なわれる、いわば特別人事であったが、この期に至り、除目の一環として行なわれるようになった。

たとえば天平十五年（七四三）五月の場合、右大臣橘諸兄を左大臣に、兵部卿藤原豊成と左大弁巨勢奈氏麻呂（ともに参議）を中納言に任じたあと、藤原仲麻呂と紀麻呂が参議に任命されている。諸兄を首班とする体制の強化という意味もあったが、留意されるのは、この人事（参議任命）が他の议政官のそれと一連の形で行なわれていることである。天平勝宝元年（七四九）七月二日、孝謙天皇即位に際して行なわれた除目でも同様で、これまで参議であった仲麻呂を大納言に、同じく参議多治比広足・石上乙麻呂・紀麻呂の三人を中納言とし、新たに大伴兄麻呂・橘奈良麻呂・藤原清河の三人が参議とされた。天平宝字元年（七五七）八月、奈良麻呂の陰謀が発覚した直後の人事でも、参議石川年足が中納言に、巨勢堺麻呂・阿倍沙弥麻呂・紀飯麻呂の三人が新たに参議に任じられている。

このように参議の任命が除目の一環とされたことに関連して、先に言及した中納言と参議の関係が明確となり、整序されたことも重要である。右にあげた事例にもみられるように、新中納言へは大半が参議から任命され、またそのあとに新参議が補充任命されている（但し人数的には一定せず）。とくに多治比広成（正四位上）の場合、中納言や参議ら多数が相ついで没したあと参議に任じられたが（天平九年八月十九日）、早くも九月二十八日には中納言に昇任している。おそらく

広成の参議任命は、二ヶ月前に死亡した兄の中納言県守の後任にすえるための便法であったと思われるが、逆にいえばこれは、中納言になるためには短期間でも参議を経ることが必要とされたことを暗示する。以前にみたような、参議からいきなり大納言へ任命されることは、仲麻呂のような特例を除き、原則として有り得ないものとなったわけで、ここにも参議・中納言の間の序列化の進展がうかがわれよう。

この序列化の仕上げの意味をもったのが、天平宝字五年(七六一)三月、中納言の相当位を正四位上から従三位に引上げたことである。それは中納言と参議がともに「四位の議政官」という変則的な状況を解消するための処置であった。以前私は、中納言の三位引上げを、その下に参議を迎えるための「受け皿づくり」であったといったが(第一章)、実際にはその逆で、参議の四位議政官化が基因となつて、中納言の三位議政官への押上げが図られたというべきなのであった。

ともあれ、こうして奈良後期に至り、中納言と参議の序列化(それは大臣―大納言―中納言―参議という序列化でもあった)がほぼ完了した。その点で私は、この時期から史料の上で、かれら議政官に対し「大臣以下参議以上」という呼称が見られはじめる事実注目したい。それは参議を含めた議政官集団の誕生を示す証左といつてよいが、これについては他の徴証の検討とともに、第四章であらためて論じたい。

なお参議の議政官化に関連して、参議の「奏議」への参加をあげておかねばならない。²⁰天平宝字二年(七五八)、淳仁天皇即位直後の八月二十五日、太政官以下の官名が唐風に改められた際、太保藤原仲麻呂、中納言石川年足、参議文室智努・巨勢関麻呂・紀飯麻呂・藤原真楯らが新官号としての唐名を奏議し、勅許を得ている。改名の発案者が唐風好みの仲麻呂であったことはいままでもないが、中納言藤原永手を除く議政官と、当時の参議全員が連名しての奏議であったことが留意される。議政官による奏議に参議の参画したことが確かめられる初見でもある。ついで宝龜元年(七七〇)五月十一日には、白鹿と白雀という祥瑞の献上に対して、天皇の命により各々関係者への褒賞を奏議しているが、ここでは「左大臣藤原永手、右大臣吉備真備已下十一人奏」すと記されている。『公卿補任』によれば、当時中納言以上は五人、参議は八

人（このうち藤原清河は在唐、したがって実質は七人）であったから、「十一人奏」の表記に参議の大半が含まれることは明らかである。さらに延暦元年（七八二）七月の場合、「右大臣已下、参議已上、共奏儀」と記されるように、参議が議政官の末端に連なり奏上に加わっていることが確かめられる。のちに取上げる「公卿奏」の成立である。

以上、「諸司の掣」とそれに続く諸政策の検討を通して、参議が議政官の末端に連なってきた事実、すなわち「朝政参議」から「廟堂参議」への変質をみてきた。もともと、廟堂参議とはいえまだ定員はなく、したがって先にみた欠員補充も恒常化したとはいいがたい。その点、制度化はなお不十分であったといわざるを得ないが、このような過程で廟堂参議が登場したことの政治的意味はまことに大きいといわねばならないであろう。

(4) 参議と「非」参議

参議以上が議政官集団として機能するようになり、一定の階層を形成するにつれ、あらたな問題として出てくるのが、有資格者でありながらその集団の外に置かれたものたち、いわゆる「非_二参議」ざる者の扱いである。この非参議の登場も、参議と表裏の関係において注目しておく必要がある。

たとえば弘仁十四年（八二三）十二月、凶年における礼服の着用が停止された時、皇太子及び参議、「非_二参議」三位以上、並びに職掌に預る人らが除外されている。また承和六年（八三九）四月には王臣並びに「非_二参議」四位已上」らが、走馬のことについて兵部省より訴えられている。この二例からも四位あるいは三位以上の者に対し、「参議」であるか「参議に非ざる」かが、扱いの上での基準になっていたことが知られよう。その「非参議」が平安初期に現われてくる。

もともと三位以上は、令制でも「貴」と称され五位以上の「通貴」と区別される上層貴族であったから、官職の有無にかかわらず特別扱いされるのはむしろ当然のことであった。これ以前の弘仁九年（八一八）正月、所司に賀正の礼を教習させるように命じた時、「参議并三位已上」はこの限りでないとして、教習の対象からはずされている。この場合の三位以

上も、先きに掲げた用例からいって「非_二参議_一」三位以上のこととみてよいが、この時期、このように三位以上について「参議に非ざる」ことをわざわざ確認しているところに、「参議」の立場が重視されてきたことを物語っている。

ところが同じ「非_二参議_一」ざる立場であっても、三位とちがい四位者の場合は、参議と「非」参議との間には厳然たる差異があつたことに留意する必要がある。これは四位でも参議になれば公卿としての扱いを受けたのに対し、非参議の場合は無縁のことだからである。たとえば斉衡三年（八五六）四月に没した右京大夫藤原諸成は、従四位上に叙されたものの参議には任命されなかつた人物であるが、卒伝には「諸成才学不_レ後_二等輩_一、資性勤為_レ宗、恨不_レ登_三八座_二而遽然傾逝」と記されている。参議が「八座」と称されたことを知る早い時期の史料としても注目されるが、その八座になれなかつたことを憫んでいるところに、四位者にとつての八座_二参議_一のもつ重みがうかがわれる。もっとも有資格者でありながら「非_二参議_一」ざる立場で過ごした年数や実績は無意味というのではなく、時期は降るが天元三年（九八〇）正月に提出された菅原文時の奏状（『本朝文粹』）には「非_二参議_一之四位中、文時已為_二第一也」とあり、「非参議」として重ねた年藤が昇進への一つの資格となつたことを示している。ちなみに『源氏物語』（二・帚木）にも、「なま_一くのかんだちめよりも、非参議の四位どもの、よのおぼえくちをしからず」と記され、また別の箇所（四四・竹河）では「右兵衛督・右大弁にて、みな非参議なるをうれはしと思へり」とあり、資格がありながら「非参議」に甘んじなければならぬ立場に同情しており、当時における非参議四位者観ともいうべきものが示されていて興味をひく。

こうした「参議」「非参議」の意識や觀念が、とくに四位者にとつて重要な意味をもつてくるのは、先に述べたように参議が議政官集団の末端に位置づけられることにより、四位でも参議になれば三位以上の上層貴族の仲間入りが出来るようになったからである。この点についても、先の文時の場合が参考になる。すなわち当時正四位、下行式部大輔兼文章博士であつた文時は、八十歳の老境に及ばんとしているところから、「是以文時、変_三八座難_レ登_二之情_一、仰_三三品有_レ例之恩_二」と哀願し、可能性の少ない参議の望みを捨て、三位への昇叙を願っている。考えてみればまことに勝手な論理といわざるを

得ないが、これも四位の参議＝公卿＝三位という参議の特殊なあり方を逆用・便乗したものと見てよい。いずれにせよ「非参議」という呼称や觀念の発生は、参議が議政官になったことと表裏の關係にあり、その別表現であったといえよう。これ以後の平安朝期における非参議については、他にもとり上げるべきこともあり、別の考察にゆだねたい。

- ① 『続日本紀』宝龜九年三月三十日・同十年正月一日条。
- ② 房前の内臣就任は祖父鑑足以来のこと、そこには亡き不比等への顕彰の意がこめられていたと考えられる。
- ③ 例えば野村忠夫「不比等政權」「長屋王首班体制から藤四子体制へ」（『律令政治の諸様相』所収、昭和四三年）など。
- ④ 直木孝次郎「長屋王の変について」（『奈良時代史の諸問題』所収、昭和四三年）参照。とりわけ多治比呂守は養老三三年正月、大極殿での拜朝の折、武智麻呂とともに皇太子（のちの聖武天皇）を先導するなど側近として活躍しており（『続日本紀』）、武智麻呂と緊密な關係にあったことが察せられる。
- ⑤ 養老四年九月、蝦夷反乱に持節征夷將軍となり、同五年四月に帰還している（『続日本紀』）。
- ⑥ なお葉子の変に際して、平城上皇の東國行きの阻止を命じられた坂上田村麻呂が、変発後平城宮より召還して禁錮に処せられていた文室綿麻呂を武芸の人であるから同道したいと奏上したところ、嵯峨天皇は綿麻呂を正四位上に叙し参議に任命して派遣したというのも同例であろう（『日本後記』弘仁元年九月十一日条）。
- ⑦ 例えば長山泰孝「律令國家と王權」（前掲）参照。
- ⑧ ただしこれを論者に即していえば一貫せず、竹内説を批判した人が唱えているところに、参議研究の現状が反映されているといえよう。
- ⑨ 石川石足。天平元年八月九日没（『続日本紀』）。
- ⑩ 大同元年三月十八日、すなわち桓武天皇が没した翌日、従三位藤原葛野麻呂・従四位上藤原國人が「並為權参議」（『日本後記』）されたのが初見である。なお二人は同年四月十八日、参議に任命された。
- ⑪ のちには藏人頭、近衛中将さらには受領歴任者にも拡大されていく（『江次第』『官職秘抄』）。
- ⑫ 「諸司の擧」以後しばらく参議の任命はなく、藤原四子が没した直後の天平九年十二月に兵部卿藤原豊成（従四位下）が、つづいて同十一年四月には陸奥國按察使兼鎮守府將軍大養徳守大野東人（従四位上・兼四等）・民部卿兼春宮大夫巨勢奈氏麻呂・摂津大夫大伴牛養・式部大輔泉大泉石次（以上従四位下）が参議に任じられたが、諸司の推挙によるものではない。ただここでも諸司の長官が参議を兼任しており、「諸司の擧」に連なる人選とみなされよう。もっとも豊成以下がこの時期参議に任じられた背景には、阿倍内親王立太子後の社会的な動揺や四子没後における諸兄体制の確立といった事情が考えられ、かれら参議がある種の政治的配慮をもって任命されたという点では初期参議に近いが、その性格や役割は全く違ったものになっているといえる。
- ⑬ すなわち散位や無官であっても、知識や才能によって「朝政参議」に起用されるという可能性が事実上断ち切られたことになる。
- ⑭ 令制では中務卿は正四位上、以外の七省卿は正四位下、彈正尹・左右大弁は従四位上が相当位であった。
- ⑮ 天平十年、参議は大伴道足・藤原豊成の二人である。
- ⑯ 『公卿補任』天平宝字六年・同八年・神護景雲二年条など参照。

①⑦ 『公卿補任』神護景雲四年・天應元年条など参照。

①⑧ 参議が「八座」と称されるようになるのは観察使の人数に由来すると考えられており、『職原抄』上七、それを否定する材料はないが、八省の卿の任命が無関係とも思えない。

①⑨ 武智麻呂自身は「諸司の奉」の一ヶ月後の九月、大宰帥を兼任している。惣官・鎮撫使はその二ヶ月後に置かれたものである。武智麻呂が自ら帥となったのは地方政治に対する配慮で、長屋王事件後の政治のひきしめを意図したものであろう。また翌年、西国を中心に節度使が置かれたのも一連の措置と考えてよい。

②⑩ 『公卿補任』天平三年条に、「十二月四日勅始給三木食封八十戸、

依延暦八年八月二十日符一致任之封准職封減半」とみえる。

②⑪ なお『歴史記』(冒頭部分が『延喜式』付録に所収されている)には参議の「論奏」に関して、「大宝二年始置参議一年、自此年至今、……養老二年始宜論奏、天平三年十月四日勅、始給食封八十戸、……」とある。その意味するところは、養老二年はじめて参議に論奏することが認められたということであろう。とすれば大宝二年参議がはじめて置かれた時には、参議に論奏の権限はなかったことになる。これは、参議は当初から議政官ではないとする私見を補強する材料といえるが、引用記事の日付けに誤りが多いなど、にわかには信用できない部分もあるので、いまはこれを積極的に取上げることが差控えておきたい。

三章 観察使と意見封進

(1) 参議と観察使

元慶六年(八八二)七月、菅原道真は参議の職事官化に関する奏状を起草している。奏状の内容についてはあらためてふれるが、留意されるのは、その冒頭に「今之参議、古之観察使也」と記述していることである。参議についての当時の理解が知られるが、この認識はのちのちまで受け継がれている。

参議は、観察使設置以前から存在していた。にもかかわらず、なぜ平城天皇の時に置かれた観察使を「今の参議(制)」の出発点とする理解が生れたのか、参議を対象とする以上、この問題を避けて通るわけにはいかないであろう。そこで本章では、観察使を参議論の立場から検討してみたい。

観察使の設置は平城天皇即位直後、大同元年(八〇六)五月のことで、二十年に及ぶ桓武の「軍事と造作」(蝦夷征討と長岡京・平安京の造営)による民の疲弊に対処し、地方政治の刷新を図ることを目的として、参議ら六人を観察使に任じ

六道に配したものである。当時六人いた参議のうち、菅野真道（左大弁兼大宰大貳）と藤原繩主（大宰帥兼任）の二人がはずされたのはその転掌の類似によるものであろう。かわりに「准参議」の吉備泉と阿倍兄雄が任じられている。

さて、こうして設置された観察使であるが、さらに翌二年四月十六日の詔により、「宣下罷参議号、独置観察使ときものとされ、食封二百戸を賜わることになった。^②参議の号を廃止するという思い切った措置とともに、天平三年（七三二）に八十戸と定められていた参議の食封を一挙に二倍強に増封し、中納言の二百戸と同額にしていること、しかもこの時、それまでの六道に東山・南海道を加えて畿内七道に拡大し、八人としたところにも、観察使設置に対する平城の積極的な姿勢がうかがわれる。なおこの観察使については、職掌の類似性から、按察使や巡察使の再興とみるのが通説であるが、参議を任じたという点から判断しても、私はむしろ以前に述べた鎮撫使に連なるものであり、その前例を襲うものであったと考えている。

観察使設置にともなう参議の号の停止については、それにより参議の政務審議権を制約しようとしたものとする見方も一部にはあるが、多くは平城朝における冗官整理の一環と理解している。^①しかし私は、まさに発展途上にあった参議を冗官とみる後者の見方はもとより、前者の理解にも従えない。^⑤なぜならこれらの議論は、いずれも「参議の号の停止」に対する誤解から出発しているからである。

この参議の号の停止についても、やはり竹内理三氏の理解が流通している。すなわち氏は、「参議が廃官となったのである。これまでの参議は、ここに至って『参議朝政』の職能を失い、専ら地方政治監察の官となったのである」というふうに理解され、観察使についての諸氏の論考（ことさらふれるところも少ないのだが）も、その点ではおおむね共通の認識に立っている。しかし参議の号の停止は、参議そのものの廃止であったのだろうか、いささか疑問である。

そう思う理由の一は、観察使設置の詔によれば、使は道別に一人、判官一人、主典一人とし、「自非国由、廃興、政、成敗、宣遣、判官、以下、督察、兼復取、所司、清廉、幹了、官差、発檢校上」とあるように、よほどの重大事でない限り、現地

に下るのは判官以下であって、觀察使自身は都に留まっていたと思われることである。理由のその二は、参議号の停止以後でも「(大臣已下) 觀察使已上」として括られ、その限りでは、以前の「大臣以下参議以上」と同様の扱いを受けていることである。この「觀察使已上」なる表記は、参議が復活されるまでの間用いられている。以上のことは、参議の号の廃止後も参議官としての立場が保持されていたことを暗示するものではなからうか。

私は、大同二年四月の詔は、それまで参議の兼任であった觀察使を専当の官とすることにより、参議に具体的な職掌を付与したものとみるべきで、参議の号が廃止され觀察使に改められたとしても、その成果を国政に反映させる立場、すなわち参議官としての職能が切り捨てられたというものではないと考える。むろん呼称廃止の対象となつているところに、本来の参議官である大臣・納言とは区(差)別される参議の立場の弱さがあつたことは確かである。

しかし觀察使にかけた平城天皇の熱意は、生来の病弱もあつて次第に薄れ、大同四年(八〇九)四月の退位で、事実上消滅してしまふ。二週間後に即位した嵯峨は、ただちに百姓の疲弊と財政難を理由——それは平城が觀察使を置いた理由そのものであつた——に、觀察使の特典である食封について、「宜下廻返納、令兼外任、以彼公廩代此食封」、すなわち食封をしばらく停止し、代償として外任を兼ねさせ、公廩を配分することとしている。嵯峨のこの措置については、いっばんに平城側の勢力を削がんとして参議を外官の兼任としたもので、平城に対する嵯峨の公然たる挑戦であつたとみられてゐる。しかし私はこの意見にもすぐには従えない。

嵯峨天皇は即位後、それまでの経緯のなかで実質を失つていた觀察使の扱いに苦慮したと思われる。觀察使を廃し、本来の正常な政治組織に戻すことは嵯峨体制にとって一向に不都合なことではなかつた。しかし觀察使の廃止は、平城を真向から否定することになる。そこで採られたのが、本来の参議に比して増額されていた觀察使の俸禄制度を改めることであつたように思われる。

ところがこの時の措置——「令兼外任、以彼公廩代此食封」については、ふつう觀察使を「外官の兼任」にした

ものというふうに理解されている。外官、すなわち国守など地方官の兼任としたものならたしかに本来のあり方を変えたことになるが、これは「外任（官）を兼」ねさせたとの意であって全く別個のことである。外官を兼任するとは、觀察使の俸禄である食封にかえて、外官としての公廩を当てること、具体的には地方国衙の正税を当てたことをいう。じじつこれ以前でも、西海道觀察使の藤原繩主は大宰帥として下向してその公廩を受け取り、觀察使の封の返納を申し出ている。¹⁷⁾ 嵯峨の措置は、冗費節減という名目でこの繩主の方式を採用したものに他ならない。参議の号の廃止といい、この外官兼任といい、觀察使をめぐる議論には事実誤認に基づくものが少なくない。

それはともかく、納言以上の議政官の食封——それは三位以上の特権であった——はそのまま、觀察使に対してのみこの措置を取ったところに、觀察使を換骨奪胎しようとする嵯峨の思惑があったことも否めない。この措置が上皇の反発を買ったのも当然で、それはあと取上げる参議復活の詔となってあらわれる。

觀察使の外官兼任は、嵯峨としては平城との対立をさけたもつとも穏便な形での骨抜き策であった。¹⁸⁾ それはまた嵯峨による觀察使の解消＝参議復活への端緒でもあったが、現実における参議の復活は、そうした嵯峨の思惑とは別個の形で急展開することになる。翌大同五年六月二十八日、平城が上皇として次のような詔を下し、觀察使（の号）を廃し参議の号の復活を命じたからである。

去大同元年為_レ行_ニ十六_ニ条、置_ニ並_ニ觀察使_一、各委_ニ一道_ニ云々。夫_レ参議之寄、望_ニ重守大_ニ、婦任_ニ責成_一、職非_ニ虚設_一、是以_ニ廢置_ニ之_一、云々、宜_レ罷_ニ觀察使_一復_ニ参議号_一、封邑之制、亦仍_ニ旧教_一。〔『日本紀略』〕

この詔はいっぱんに外官の兼任とした先の嵯峨の勅に対抗したものと理解されている。じじつ詔には、参議の職は「虚設」でないといい、食封の復活を要求しているところに、嵯峨の措置に対する不満が露骨に表明されている。しかし嵯峨の措置からすでに一年有余を経ており、いささか遅きに失した感がある。これはあくまでも平城の建前であり、真意は別にあったのではないか。私は平城の措置は、三ヶ月前に行なわれた嵯峨の藏人所（頭）設置が直接の引き金になったもの

と考えている。

というのは嵯峨による藏人所（頭）設置は、平城讓位の前後から顕著となってきた尚侍葉子の動きを警戒し、平城―葉子の連繫に対抗した措置とみるからである。葉子は内侍司の尚侍であり、自身は上皇とともに平城旧宮にあったが、嵯峨の近辺には葉子と意を通ずる女官の存在を当然予想しておく必要があった。藏人頭の職掌である奏請・伝宣が、それまでは尚侍の職掌・権限であったことに注目する必要がある。したがってそうした意味をもつ藏人所（頭）の設置は、嵯峨が平城との対決姿勢を打出した最初の措置であり、平城側を刺激しないはずはなかった。

平城の本音は、嵯峨によって骨抜きにされた觀察使の廃止―参議の復活によって、当時觀察使であった腹臣、藤原仲成を参議となして廟堂に送りこみ、それによって嵯峨側の動きに楔を打ち込むことにあったと私はみる。嵯峨が平城との対立を表面化しながらも、参議復活にあえて反対しなかったのは、それが嵯峨の施政に格別支障をきたすものではなかったこと、というより自身の政治路線の正常化に沿うものでさえあったからである。しかし参議復活にこめた平城の意図は、それから三ヶ月後におこった葉子の変により、瞬時にして打破されたのである。変の経緯については、ここではふれない。こうして参議は、嵯峨天皇の思惑とは別個の形で復活したが、議政官としての立場がなお微弱であったという点では、以前と変りはなかった。葉子の事件の落着後、弘仁二年（八一）七月、平城宮の諸衛官人等が意にまかせて出入し、宿衛しないことに対して「宜_三直_レ彼参議加_三督察_一」との勅が下されている。これも明らかに、鎮撫使―觀察使の系列にそう措置であり、二ヶ月後、参議にかえて少将の檢校に改められたから一時的な扱いで終ったが、平安京を離れての職務に従事させられているところにも、議政官としての参議の立場の軽さが示されている。

このように見てくると、觀察使をめぐる一連の事件は、参議制の歴史の上に本質的な変革をもたらしたというものではない。しかし道真の起草案にみられたように、この事件はその後における参議理解―参議はもと觀察使であったという―に大きな影を落している。とくに八人の觀察使が参議と改称されたことにより、参議の人数がこれ以後八人を超える

ことがなくなったことの意味は大きい。そして議政官としての参議の立場は、こうした時期を経なければ定着することもなかったのである。前に述べた「非参議」という認識が生れてきたのも、じつにこれからまもなくの、弘仁年間のことであつた。

(2) 意見封進と詔勅

これまでみてきたように、参議抜き合議制論はありえないが、そうした合議体制の確立過程を考えていく上で看過できないものに、奈良から平安初期にかけて事例の多い意見封進や詔勅がある。いうまでもなく詔勅は天皇の発意・命令であり、意見封進（事）とは天皇から発せられた意見徴召に応じて意見を書き、それを密封して奏上することをいう。したがってこうしたあり方は天皇の政治関与の一環であり、公卿合議制になじまない意味をもっていた。それだけに合議制の未熟な段階では、それらの果した役割を無視することができない。

意見封進については所功氏に詳しい研究¹⁰がある。そこでも指摘されているように、その先蹤は大化改新にまで遡るが、本格的には養老五年（七二二）二月のそれが最初とよいてよい。この意見封進は、不比等が没した翌年、長屋王が首班の座に就いた直後のもので、十六・十七の二日間にはわたり徴召があつた。天皇に進められた意見封事は、これを「朕将_三親覽_二とあるように、天皇みずからが目を通して判断を下したとみられる。もっとも天平宝字三年（七五九）の淳仁天皇詔の場合、「朕与_三宰相_一、審簡_三可否_二とある。ここにおいて「宰相」とは藤原仲麻呂（惠美押勝）のことであるが、天皇による意見封事の取捨撰択に、このようなブレインの関与することはあつたであらう。ただしこうしたことから所氏は、「天皇は公卿と共に意見封事の内容を審議されたようである」と理解されているが、公卿合議制がなお未熟な段階では、そこまで行なわれたとは思えない。むしろ意見徴召_二封進は、本質的には合議制の不十分な段階でのあり方であり、より正確にいえば天皇の主體的な政治関与の表徴であつた。

意見徴召の対象は、初例の元正天皇の場合、「左右大弁八省卿等」であった。¹⁷これは政治上の意見が議政官以下から広く求められたことを示す。淳仁・仲麻呂政権下の場合は「百官五位已上、緇徒師位已上」、つまり下級官人のみならず僧侶へも拡大されている。この時は中納言石川年足以下四名の封進が採用され、六月二十二日、所司に付して施行されている。このように元正・淳仁の徴召は、いずれも長屋王や仲麻呂が首班の座につき、政権を確立した直後のことであるが、これは社会的動揺を押え、支配体制を強化する目的から衆議の吸収をはかった、きわめて意図的な政治行為であったといえよう。

天平九年(七三七)二月十五日の詔では、わが国の使者(遣新羅使)に対する新羅の非礼について、「五位已上并六位已下官人惣卅五」が内裏に召され、意見を求められている。外交上の重大事に対処するため、的確な判断が必要とされたからであるが、ここにも合議制が確立する以前の姿がうかがわれる。

ところが平安期に入ると、徴召の対象に大きな変化が現われる。淳和天皇即位七ヶ月後の弘仁十四年(八二三)十二月十対してであった。この場合の「公卿」が参議以上の議政官であったことはいうまでもない。しかもこの時には、意見封事を求める一方、詔を出して凶年における礼服用の停止を提案し、「宜議定奏之」と命じている。つまり個人的な意見の徴召と同時に、議政官の評議による奏議が、同じ「公卿」集団に対して要求されているわけで、封進のもつ意味や役割が公卿奏議に取って代られつつあった様子を見ることが出来る。一週間後の十二日、さっそく詔の趣旨を認める公卿の覆奏が行なわれ、また「意見奏上」として提出された公卿の封進のうち六ヶ条が採用され、翌年八月、諸司に下されている。¹⁸

このような傾向は、清和天皇代になるとさらに顕著となる。すなわち貞観四年(八六二)四月十五日の徴召は、藤原良房の輔佐を得た幼少清和が即位五年を経過したのを機に発せられたものである点、奈良期のもとニュアンスを異にし、儀礼的要素が強いといっている。対象が「参議已上」であること、また「各論時政之非、詳世俗之得失」するよう意見

を求めている点では、先の淳和天皇の場合と変りなく、平安朝的な特色といえるが、これが同年十二月二十七日、この徴召に応じて上表した右大臣藤原良相の意見となると、右大弁南淵年名や山城守紀今守といった良吏五名を推薦し、かれらに意見を上表させることを提案したもので、内容といい、日時といい（徴召から八ヶ月もたっている）、封進の形骸化がいつそう進んでいる。さらに貞観七年六月に出された権大納言藤原氏宗の上疏は、その徴召から三年たっても封事の評議が進まない状態に不満をもち、「先折「要切」との提案を行なったものである。この時期になると封進の処理が「公卿會議」にゆだねられただけでなく、その審議さえ滞りがちで、封進は事実上機能を失なっていたことが知られる。

こうして合議制の外にあって機能した封進の制は、公卿合議制の確立と引きかえに衰微した。意見封進が本来の意味をもつのは奈良期一杯のことであつたといえよう。

次に詔勅であるが、森田悌氏が『類聚三代格』をもとに整理された八〜九世紀における年度別詔勅・官符の一覧表によっても、前後に比し格段に詔勅数の多かつた時期は孝謙（称徳）朝であつたことがわかる。^①森田氏の論考は官符についてのもので、詔勅に関してとくに言及されるころはないが、孝謙の場合、その内容が道鏡事件前後、自己の立場の弁明に終始していることからわかるように、詔勅は天皇が直接貴族官人たちへ自分の意思を伝える、殆んど唯一の方法であつた。しかしこの時期を過ぎると激減し、それでも八二〇年までは平均五〜六通が下されているものの、八二一年以降はさらに減少し、一〜二通にすぎなくなる。嵯峨天皇末期のことで、この頃が詔勅が意味をもつた最後の時期であつた。

留意されるのは、詔勅の減少と踵を接するように太政官符の発給が激増していることである。^②光仁朝の七七〇年代から増加が目立ちはじめ、七九一―八〇〇年で激増し、以後におよぶ。太政官符は、天皇の裁可を得て発結されるものではあるが、その主体が公卿會議にあつたことを考えると、これは明らかに議政官集団の拡充と機能の充実による結果である。

「詔勅から官符へ」という変化は、先にみた意見封進の衰微とともに、そのまま奈良朝と平安朝の政治（構造）の変質に対応していたのである。

- ① 『公卿補任』大同元年条に、吉備泉と阿倍兄雄の二人を「准参議」と記すが、当時の立場か後世の判断による表現か、検討を要する。觀察使を参議の兼任とみる認識のあったことを示すものではあろう。
- ② 『日本紀略』大同二年四月十六日条。
- ③ 門脇禎二「律令体制の変貌」(『岩波講座日本歴史』古代三所収、昭和四年)。
- ④ 大塚徳郎「平城朝の政治」(『平安初期政治史研究』所収、昭和四四年)、門脇徳衛「平城朝の政治史的考察」(『平安文化史論』所収、昭和四三年)など。
- ⑤ 門脇氏が觀察使の政治的役割を重視するのに対し、大塚・門脇氏がこれを形骸化したものとみる点で、両者の理解は対照的といつてもよい。しかしこの時点で、参議の存在をなお流動的とみる私には、参議を過大評価する前者の理解にも、また廟堂構成員の参議を後者のように過少評価することにも賛成できない。
- ⑥ 『日本後紀』大同元年六月十日条。
- ⑦ 『類聚國史』(三三)大同二年八月八日・同十二月十九日条、『日本後紀』大同三年七月二日条など参照。
- ⑧ 『日本紀略』大同四年四月二十日条。なおこの後に続けて「若依理解任、及致任者、則還給例封、其返封宣待兼国」とも記す。
- ⑨ 例えば大塚・門脇、註四前掲論文など。
- ⑩ 大塚氏(註五)によれば、觀察使の実質的な活躍は大同三年の時点で終っていたという。
- ⑪ 例えば大塚・門脇、註四前掲論文など。
- ⑫ 『日本後紀』大同三年六月十一日条。西海道觀察使藤原繩主は大宰帥を兼任しており、当時は大宰帥として下向していた。平城朝では觀察使が食封の返納を申し出る例は他にもみられる。ちなみにこれ以前、延暦十六年正月三日の詔(『日本後紀』)で、「参議以上左右大

- 弁八省卿」の兼国徭任が停止されているのも、当時京官の外任兼帯の風潮が一般化していた状況を物語っている。
- ⑬ 嵯峨天皇は、少なくとも平城上皇が還部令を出す頃までは上皇に対して何かと政治的配慮を行ない、波風を立てる行為は極力さけていたように思われる。瀧浪貞子「上皇別宮の出現——後院の研究その一——」(『史窓』三八、昭和五六年)参照。
- ⑭ 瀧浪、註十三前掲論文。
- ⑮ 『日本後紀』弘仁二年九月十六日条。
- ⑯ 所収「律令時代における意見封進制度の実態——延喜天曆時代を中心として——」(『延喜天曆時代の研究』所収、昭和四四年)。
- ⑰ 第一章、註七参照。
- ⑱ 『続日本紀』天平宝字三年五月九日条には、中納言兼文部卿神祇伯敷十二等石川年足、参議従三位出雲守文室智努及び少僧都慈訓、参議従三位氷上塩焼、播磨大掾正六位上山田古麻呂らの封進内容が記されている。
- ⑲ 『類聚三代格』巻七。
- ⑳ 「律令奏請制度の展開」(『史学雑誌』九四—九、昭和六〇年)。
- ㉑ ちなみに詔勅数が格段に多かった時期は、(1)七二一—七三〇年(元正末—聖武朝)……十通、(2)七五一—七六〇年(孝謙朝—淳仁初)……十六通、(3)七六一—七七〇年(称徳朝)……十二通である。
- ㉒ 七七〇年(この年八月に称徳天皇崩御)以前は十通以下であったのが、七七一—七八〇年(光仁朝)では十六通、七八一—七九〇年(桓武朝)では二〇通、七九一—八〇〇年(同上)では七四通に急増、以後五〇通を下ることはない。
- ㉓ ちなみに意見封進は十世紀に入ると、菅原道真や三善清行の封進にみられたように本来の性格は失われ、いよいよ儀礼的な文章となる。しかも殆んど召徴封進が、各天皇の即位当初、政治全般にわたつ

ている点に、政治的緊張の中で行われた奈良期のものとの違いを示している。それは天皇が国政にあたる決意を示すものともみられるが、それがなお封進という形で残されているところに、むしろ伝統化された要素を強く感じる。また徴召の対象も公卿にとどまらず、秀才・明經・課試・及第などのいわゆる儒者に及ぶ場合が多い。文章に練れた

これらの封進が観念的な徳政論であったことは想像にかたくない。封進の末期的姿を示すものである。その行き着くところ、『大槐私抄』のような一種の帝王学に換骨奪胎されていたのは当然の帰結であった。

四章 公卿の成立

(1) 公卿伝の登場

以上、三章にわたり「参議」について検討を加えてきたが、参議（制）の歴史は、当初の「朝政参議」の立場が変化して議政官の末端に組み込まれ、「廟堂参議」の地位を得る過程であったといつてよいであろう。それは議政官集団が拡充され、合議体制の機能がととのって来たということでもある。

その意味で私は、『続日本紀』天平宝字四年（七六〇）十一月二十日条にはじめて登場する「大臣以下参議以上」という表記にあらためて注目したい。以前言及したように、これは参議が大臣以下中納言以上と同列の立場（議政官）となり、一つのグループを形成した何よりの証左だからである。じじつ延暦三年（七八四）六月、平安遷都に先立ち新京での宅地造りのため「右大臣以下参議以上」に正税が班賜されていることや、延暦二十四年（八〇五）四月、重病の桓武が「皇太子以下参議以上」を呼び、後事を託したことなどに、この時期における参議の立場がうかがわれる。ちなみにこの時の皇太子が安殿親王、すなわち翌年即位する平城天皇である。

このような意味をもつ「大臣以下参議以上」がやがて独自の呼称を得た時、これを「公卿」といった。記録の上では『類聚国史』延暦十四年（七九五）十一月二十二日条に記す奏状の冒頭に「公卿奏す」とあるのが初見である。この両様の

表現は、その年次が示すように、実際には相前後して登場している。けだし前者が具体的な内容(構成員)、後者がその総称とみれば、前者の「大臣以下参議以上」の層が形成された時、「公卿」と呼ばれる条件は出来ていたのである。

もっとも公卿の語は、すでに『日本書紀』にも「公卿大夫及百寮諸人初位以上」^①や「公卿百官及諸百姓等」^②とみえるが、これらは唐風の表現による上級官人の汎称というべきものである。養老五年(七二二)二月、元正天皇の命により属司に意見封進をさせた「公卿等」も、左右大弁や八省卿など、もう少し下位者を含むとみられるが、基本的には先の場合と同様の用法であろう。これに対して、いまいうところの公卿は明確な概念をもつ議政官の総称であり、これらとは区別される必要がある。

すなわちその意味での公卿とは、大臣・納言および三位以上、ならびに四位の参議をいうが、この概念には二つの原理——公は官職、卿は位階による——がふくまれており、^③そのことがのちの公卿の理解を微妙なものにした理由ともなっている。

それはさて、「大臣以下参議以上」^④「公卿」の成立にともない、そのことを示す様々な徴証が記録の上で見られるようになる。その一は、早速『公卿伝』の類が作成されはじめたことである。弘仁二年(八一)に成立したとされる『歴運記』が一名『公卿記』といわれ、また同じ時期、『公卿伝』なるものが存在していたことも知られる。たとえば承和七年(八四〇)七月に没した右大臣藤原三守の薨伝に「至_三諸操、見_三公卿伝_二矣」とみえ、同十二年二月、大納言藤原良房が民部卿などの辞職を上表して許されなかった経緯について「事具_三公卿伝_二」とある。『公卿記』『公卿伝』ともにその一部しか知られておらず、したがって両者の内容や相互の関係は明らかでないが、伝記や薨伝の類であったことは間違いない。なお『歴運記』と『公卿補任』は二、三の点を除き記載様式が酷似していたとの指摘もあるが、^④おそらく『公卿補任』はこうした公卿記・公卿伝の類を素材として編纂され、書き継がれていったものであろう。いずれにせよ伝記類の登場は公卿層の成立を物語る何よりの証左である。

(2) 公卿奏議と内裏上日

その二は、公卿の成立にともない、奏議の形態や奏上のあり方にも変化が生じたことである。公式令に定める太政官奏には、奏上内容の軽重により論奏・奏事・便奏の三種があったが、『続日本紀』にも「太政官奏すらく」「太政官議奏すらく」「太政官奏して曰く」などと記される。ところが延暦十四年（七九五）十一月、諸国七大寺の出挙稲の減省について、

「公卿奏すらく」という形で提案されているのを初見として、以後、「公卿奏議（言）すらく」「公卿奏状すらく」との表記が多くなる。いわば「太政官奏」から「公卿奏（公卿奏議）」への変化である。その間、「左大臣藤原朝臣永手、右大臣吉備朝臣真備已下十一人奏」（宝亀元年五月。ちなみに当時の公卿は実質十二人）とか、「右大臣已下参議已上共奏」（延暦元年七月）といったいい方もみえるが、これは先にもふれたように「公卿奏議」を具体的に表記したものに他ならない。

「公卿奏」との表記は、いうまでもなく公卿＝議政官集団が主体となって国政を審議し、天皇に奏上したことを示しており、手続き上、太政官奏議と大差がなくても、そのものもつ歴史的な意味は全く異なっているといつてよい。公卿が文書に署名する「公卿署」についても、『三代実録』仁和二年（八八六）五月十二日条に、外記が石見国の断罪奏文を作り「公卿署」を申請したところ、二人の公卿（ちなみに公卿はこの時十六人）が連名に反対したため奏上が半年後のこの日になったという記事をのせる。この「公卿署（名）」も、議政官としての公卿の役割の一端を示している。

ここで公卿奏議に関連して「上卿」についてもふれておく必要がある。上卿とは公事の際、責任者としてこれを奉行する人物のことであるが、土田直鎮氏によれば、大同四年（八〇九）七月二十五日の宣言に「上宣」（＝上卿宣の略）と記すのが語句としての初見である。上卿は時に公卿の同義語として用られることもあるが、これは公卿が国政審議の主体となり、公卿奏議の形が整ったことにより生れた立場であり呼称であった。ただし参議の場合、原則として上卿をつとめることは出来ず、官符や官宣言を下す権限をもたなかったのは、公卿の一員ではあっても、中納言以上と権限の上で大きな差

があつたことを物語っている。おそらくそれは、中納言以上の相当位が三位以上であるのに対して、参議が事実上、四位相当位であつたことに基づく、貴族社会における序列意識によるものであろう。参議が正官でないとする認識がのちまで持ち続けられることも無関係ではない。なお、こうした問題については、かつて長屋王事件あるいは聖武行幸の折、参議の石川石足や阿倍広庭らが勅をのべる役に當つたことが想起されよう。同じ参議でも議政官でなかつた段階のそれと議政官の末端に位置づけられた参議との違いがここでも明確に表われており、参議が公卿となることの一面が示されている。

公卿の成立を示す徴証のいくつかをみてきたが、最後に「内裏上日」が朝座上日(官衙への出仕)と同様に認められ、これを通計することが許されるようになることも、政務の場所に関連して留意されるところである。延暦十一年(七九二)十月二十七日の宣旨により、五位已上の上日について、自今以後朝座上日だけでなく、これに内裏上日を通計することを認めているのがそれである。^⑦ただしその後のある時期、これが適用される階層について改められることがあつたが、結局、参議以上について内裏の上日が認められるようになっていく。^⑧

こうした上日条件の緩和は、律令制の弛緩ととらえるのが従来の理解であらうが、橋本義則氏の指摘にあるように、より直接的には公卿の内裏上日が日常化したことの反映とみるべきであらう。大同四年(八〇九)正月十一日の宣旨によれば、「**視察使已上々日、宜_二毎日奏聞_一**」とあり、参議の号をやめて視察使と称していた時期のことであるが、視察使以上の上日を毎日天皇に奏聞することが新しく制度化されている。これもまた参議をふくむ公卿の成立を別個の形で示したものと見てよいであらう。

なお、当然のことながら、内裏上日に示される、公卿らの内裏での政務の実態——「**定**」や「**政**」など——が問題となるが、それらについては紙数の関係もあり、すべて別稿にゆだねたいと思う。

① 『日本書紀』天武天皇四年正月壬戌条など。

② 『日本書紀』白雉元年二月甲申条など。

③ 北畠親房の『職原抄』には、「公」は摂政・関白・太政大臣・左右

大臣をいい、「卿」は散一位及び三位以上の者をいい、四位でも参議

に任じられた者は公卿に入るとある。これが公卿についての一般的な理解である。

- ④ 土田直鎮「公卿補任の成立」『国史学』六五、昭和三〇年。
- ⑤ むろんこれ以後、公卿奏議がすべてであったというわけではない。ことに嵯峨朝初期にはかつて鶴察使であった藤原園人や同藩嗣など個人奏状の多いのが特徴的で、過渡期における現象とみてよいであろう。

森田悌「上奏と奏状」『続日本紀研究』二四〇号、昭和六〇年 参照。

む す び

元慶六年（八八二）七月、参議の官を職事とすべきであるとの奏請が式部省から提出されているが、その奏文は、式部少輔菅原道真の草するところであった（『菅家文草』）。内容は、前段で参議に関するいくつかの事例をあげた上で、道真（式部省）の解釈を展開するという形をとっているが、論点は、参議が実際には職事官として存在するにも拘らず、そうでないとする意見があるのは、格式において考禄馬料や相当官位が定められていないからであるとして、その式を定め、参議を永く職事官となすべきことを進言したものである。

道真が論拠とした明法博士らの解釈には、参議を当初から職事官とするようなものもあり、その点、道真の意見を全面的に認めることはできないが、しかし私がこの奏状を重視するのは、当時、参議が事実上職事扱いをされていながら、依然として職事でないとする認識のあったことが知られるからである。これは、参議を理解する上で看過できない事態といわねばならない。

これまで、参議が長い時間を要して議政官化し、公卿の末端に連なった道程を跡づけ、貴族合議体制の熟成する過程をみてきた。それが、いうところの参議の職事正官化に他ならない。そして、当初の未熟な合議制は、この参議の議政官職事化によって拡充整備されたといっても過言ではない。ところが現実には、その参議の官制上の位置づけは、九世紀

- ⑥ 「上卿について」『日本古代史論集』下所収、昭和三七。
- ⑦ 『類聚符宣抄』卷十。
- ⑧ 例えば『類聚符宣抄』卷十、天長九年三月二日宣旨など。
- ⑨ 「外記政」の成立——都城と儀式——『史林』六四—六、昭和五六年。
- ⑩ 『類聚符宣抄』卷十。
- ⑪ 「伏議の成立過程」『史窓』四三掲載予定。

末のこの時点でもなお不十分であったというのである。しかものちの史料に徴すると、この時の道真の建策は結局実現化されることはなかった。

公卿、すなわち参議の議政官化を基本とする議政官集団が成立してはや一世紀近くにもなるうかというこの段階で、なおこうした議論（参議は正官でない）があるのはどういふことなのであろうか。

これについて私は二つの点を指摘しておきたいと思う。

一つは、同じ議政官でも具体的な職務を与えられて任じられた中納言以上と違い、結局参議には、一時期を除き、明確に職掌を定められることがなかったという、そもその成立過程に由来するものがあつたと考えられることである。長い参議制の歴史の中で、職掌について定めたことがあるとすれば、鎮撫使や觀察使に任じ地方政治の督察に専任させた時くらいのものであろう。その点、『宇多天皇御記』寛平二年（八九〇）正月二十八日条に、「就議筵_ニ問_ニ太政大臣_一曰、参議所_レ掌、其職如何、大臣答云、為_レ政大夫、然則諸国長官、有_レ聽_ニ其行_一者、具以奏_レ之」と記されているのも、参議の職掌が觀察使的なものであるとの認識があつたことを示す。先の道真の奏状が、太政大臣の職掌を明確にすることが求められたのと同じ時期に出されたのも留意されるところであるが、参議についていえば結局見送られることになる。

それにしても法制的な面であつた参議のもつ曖昧さ——官にして官にあらざる——が依然として尾を引いているのは、結局のところ、初期参議が有した「朝政参議」の性格そのものに由来するのではなからうか。くりかえし述べたように、それは「参議」が令制の議政官とは全く別個の原理で生れ、別個の過程を経て議政官になつたという、まさに参議の歴史そのもののなかに最大の原因があつたというべきである。「朝政参議（者）」が、通説の如く当初から議政官・正官であつたなら、こうした事態も議論もおこらなかつたはずである。その意味でも参議を当初から議政官とみる従来の参議論には本質的な疑義があり、そこから出発した本稿での初期参議の理解の妥当性をあらためて確認しておきたいと思う。

二つには、やはり法文化されてははいないものの、参議の相当位が四位（以上）であるという認識と無関係であつたとは

思えない。そのため参議は公卿でありながら、上卿をつとめることが出来ないばかりか、官符や官宣旨を下す権限も与えられなかった。令制に規定されているように、基本的には三位以上を「貴」とする身分社会の中では、参議であっても四位である以上、おのずから埒外の存在とする認識は根強いものがあったのである。

参議は議政官化した。しかし法制上位置づけられることがなかった点で、参議は最後まで公卿のなかの他者であったといえよう。これは位階による序列を基本とする貴族社会の宿命であった。

（京都女子大学文学部助教授

）

The *Guoren* 國人 in the *Spring and
Autumn* 春秋 Period

by

Michimasa Yoshimoto

Generally scholars have explained the Chinese society in the *Spring and Autumn* period, focussing the relationship of the *shizu* 世族 with the *guoren* and its change. But the author of this article thinks that they can't grasp substance of the *guoren* and character of its personal relationship with the *shizu* properly. This defect was caused by their discussion without regard for purpose of each description of the *Zuochuan* 左伝 and by uncritical use of other historical sources which never have the same quality as the *Zuochuan*.

In this article, using only the *Zuochuan* and other historical sources assured either to have the same quality or to be contemporary with it, the author tries to clarify the following subjects on the *guoren*.

1. The *guoren* as status.
2. Military role and economic base.
3. Personal relationship with the *shizu*.

Reconsideration of Theories on the *Sangi* 参議

—Process of Establishment of the Aristocratic Council Organization—

by

Sadako Takinami

The system of the *Sangi* was framed in May of the second year of *Taiho* 大宝. It was generally considered that this system was composed of the clans which were excluded from the *Ritsuryo-Dajokan* 律令太政官 regime. This interpretation is a kind of the clan balance theory which bases upon the viewpoint that the *Dajokan* 太政官 system was composed of the influential clans. Recently, suspecting it, some scholars proposed

new theories on the Sangi. But we can say that these theories are not different from the former theory, because they regard the Sangi as the *Gijokan* 議政官 from the beginning.

Originally the Sangi stated an opinion by request of the Emperor; the *Chosei Sangi* 朝政參議 was the *Taimon Sangi* 待問參議. The Sangi played a private role and was of non-representative character. So, it was different from the *Gijokan* such as the *Daijin* 大臣. In other words, the system of the Sangi was framed in order to complement the *Gijokan* council organization.

In this article, reconsidering these theories on the Sangi, we try to clarify the change of this early Sangi (*Chosei Sangi*) into the *Gijokan* (*Byodo Sangi* 廟堂參議) and the process of establishment of the aristocratic council organization.

The Nautical Revolution in the 15th century Portugal

by

Masafumi Gohda

The Reconnaissance Portugal accomplished a nautical revolution to open the sea-route to India at the initiative of the crown in the 15th century. It made the European prototype of celestial navigation emerge taking shape, a kind of Oceanics develop, and the topographical-hydrographical data stored up to impact the Cartography and the Geography of those days.

In this process it began to bridge the gap between Theory and Practice at first by scholars, especially royal astrologers or cosmographers, a little later by D. Pacheco Pereira, neither scholars nor “superior-craftsmen” but a great soldier.