

国府の立地特性とその変遷に関する研究*

A Historical Study on Nationwide Distribution of Provincial Capitals in Ancient Japan

佐野 浩祥**, 十代田 朗***

By Hiroyoshi SANO and Akira SOSHIRODA

This paper aims to clarify characteristics of location of nationwide distribution of provincial capitals, "KOKUFU", in ancient Japan and their evolution process, by analysis of each local government's history. The findings are mainly as follows; 1) "KOKUFU" is classified into 3 types according to the location characteristic. 2) Plain-type "KOKUFU" was furnished with the universality as political base. 3) Much of location of "KOKUFU" continued having traffic advantage in their jurisdiction region and it gradually increased as it passes through a time. On the other hand, the importance of philosophy for location of "KOKUFU" gradually changed from traffic condition to disaster prevention and military conditions etc.

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

現在わが国は、人口停滞・自然回帰・地方分権等に象徴される大転換期を迎えている。このような時代には様々な要請に応えた国土づくりを展開していくことが望まれる。わが国の国土計画・国土経営は、国土－地域－都市といった空間的まとまりの段階構成を系統づけ、国土全体を構造づけることによって、為政者は国の空間的な姿を描いてきた。この思想は、基本的には現代まで受け継がれてきているが、戦後から現在に至るまで遂行されてきた国土計画では、科学技術や国際化の進展等、国土を取り巻く状況を的確に把握し課題解決を行ってきたとは必ずしもいえない。だが一方で、わが国の繁栄はこのような国土経営思想に因るという面もあり、これまでの捉え方を継続していくことの意義も否めない。このように国土・地域計画論の混迷期である現在、今後の国土・地域計画のあり方を根本から議論し模索していく必要に迫られている。

ところで、現代の地域ブロック・地方拠点配置等は、遠く古代に敷かれた国郡制や国府設置に端を発し、明治期の廃藩置県等を経ても強く継承しているとされており、時代を超えた何某かの普遍性も感じられる。

これらの空間的史実及び国土経営思想の継承・断絶・変貌の過程を、古代から伝って歴史的知見を蓄積しておくことは、このような大転換期の時代、意義深いものと考えられる。そこで本研究では、その端緒として、歴史学的にわが国における最初の計画的な地方統治機関とされ、数百年の間存続した「国府」に着目し、その立地特性及びその背後にある国土・地域経営思想について以下の3点を明らかにすることを目的とする。

①国府は、地理的・地形的に、どのような立地特性を有していたのか、また、どのように時代変遷したのか。

②その立地は国土経営・地域経営的にどのような機能を担うことを期待されることによって規定されたのか。

③国府は中世に入ると次第にその機能を「守護所」に奪われていくが、国府と守護所では、立地特性にどんな相違があるのか。

(2) 先行研究

国府に関する先行研究は多数存在するが、一国あるいは一地方に限ったものが多くを占めている。全国の国府を扱った研究^{1)~5)}も全ての国府について分析されてはならず幾つかの例を挙げているに留まっており、全国の国府について体系的かつ定量的に整理されているものは見当たらない。これまで国府の一部が実際の発掘調査により明らかになっているのも、陸奥・出羽・下野・近江・伯耆・出雲・美作・周防・筑後・肥後・薩摩等のみで、ほとんどは人文地理上の推定にと留まっている。

ところで、立地場所のみではあるが全国の国府・守護所の網羅的に記されている最新の資料として「中世諸国一宮制の基礎的研究」⁶⁾と「古代の国府の研究」⁷⁾⁸⁾がある。前者には国府・守護所の他、一宮・総社・国分寺の推定位置や概観等も掲載されていることから、現在最も信頼性の高いデータと判断できる。本研究では、ここに掲載されかつ位置が特定されている77の国府を分析対象とする。後者には前者を補うデータとして、最新の推定国府域とその周辺地図が記載されており国府の詳細な位置を把握するのに用いる。また詳細な国府の立地やその変遷の要因等を探る資料として国府所在地の市町村史誌等も適宜用いる。

2. 国府の立地特性とその変遷

(1) 国府の全国分布とその地理的・地形的特性

a) 時代背景の整理

まず、国府が立地していた時代を8期に分け、時代毎に自然

*keyword: 国府、立地、古代

**学生会員 工修 東京工業大学大学院情報理工学研究科情報環境学専攻 (〒152-8552 東京都目黒区大岡山 2-12-1)

***東京工業大学大学院助教授 情報理工学研究科情報環境学専攻 (〒152-8552 東京都目黒区大岡山 2-12-1)

の脅威、信仰、技術の進歩等の社会的背景を大まかに特徴づけると表1のように整理できる。また人口は、奈良時代から平安前期頃までは増加し平安中期頃から鎌倉時代頃までは停滞期に入る。そして室町時代には再び増加期に入ったとされている⁹⁾。

b) 国府の概要・設置時期及び存続期間

国府とは、古代律令国家の地方行政単位である諸国の行政の拠点である。わが国における最初の計画的な地方統治機関とされており、同時に人為的な地方都市であったといわれている¹⁰⁾。一方、国府がいつ最初に設置されたかは不明である。646年「改新の詔」の二に「初めて京師を修め、畿内・国司・郡司・関塞・斥候・防人・駅馬・伝馬を置き、及び鈴契を造り、山河を定めよ。」とあり、国司制度が設立されたと考えられるが、国府については出ていない。しかし各国府跡をみると、ある一定期間に全国画一的に設置された人為的統治拠点であったことは確実で、全国的に国府造営が始まったのは708～714年頃だと推測されている¹¹⁾。

ここでは、各国府関係資料からその設置時期及び存続期間の特定を試みた。存続期間が推定されている場合はその説を採用し、推定されていない場合、発掘調査が行われているものについては遺構の時期から推定し、移転していない場合は全時代にわたって存続していると仮定した。以上の作業により存続期間を特定しうる国府数は表1のようにまとめられた。

表1 時代背景と国府数の推移

時代	社会	首都	地域構成	国際	宗教・思想	天災	国府数	移転数
奈良前期	繁栄	奈良	増	外向	国家が統制	少ない	55	-
奈良中期	社会不安	転々	減のち増	外向	国家が統制	散発	59	5
奈良後期	社会不安	奈良一長岡	不変	外向	仏教の独立	多発	60	3
平安前期	生気溢れる	京都	不変	外向	国家が利用	多発	63	8
平安中期	政治弛緩	京都	不変	内向	貴族が利用	少ない	63	7
平安後期	社会不安	京都	不変	内向一外向	末法	散発	61	10
鎌倉期	厳格	鎌倉・京都	不変	外向	新仏教	少ない	56	1
室町期	厭世的	京都	不変	外向	念仏仏教	散発	51	0

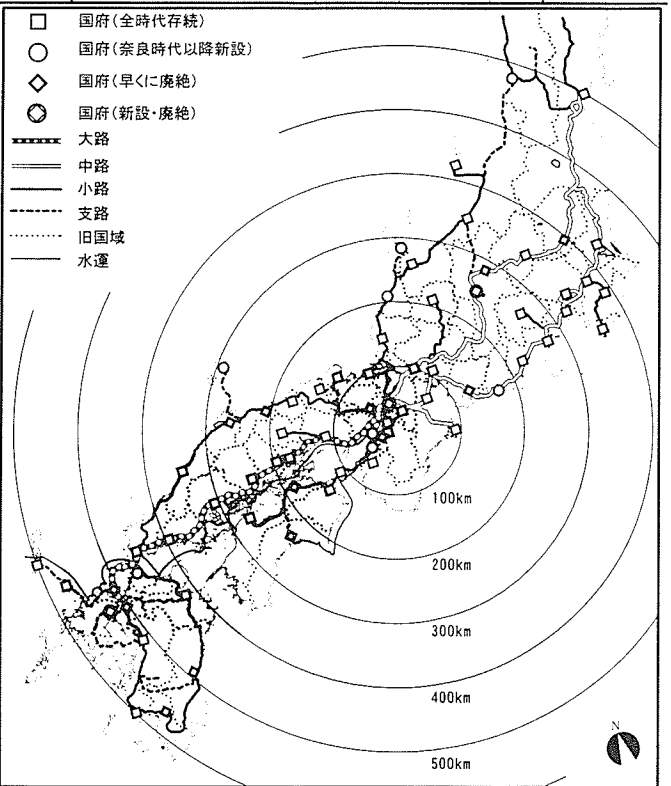


図1 国府の全国プロット図

表2 国府の地理的・地形的立地特性

アイテム	カテゴリ	割合	アイテム	カテゴリ	割合
立地する地形	山地	0%	山なしの囲ま	山なし	8%
	台地	15%		単独峰	20%
	丘陵地	8%		双方向	35%
	扇状地	6%		三方向	30%
	氾濫原	52%		四方向	6%
	三角州	17%	川の流れる方	河川なし	7%
川からの距離	砂州	2%		一方面単独	60%
	1km以内	65%		二方面単独	8%
	3km以内	92%		三方面単独	13%
	10km以内	92%		二河川並立	5%
	10km以上	7%		二河川合流	1%
海からの距離	1km以内	4%		内部通過	2%
	3km以内	23%	官道の通り方	官道なし	16%
	10km以内	60%		内部通過	37%
	10km以上	40%		一方面単独	33%
湖からの距離	1km以内	2%		二方面単独	2%
	3km以内	3%		内部交差	7%
	10km以内	7%		内部分岐	5%
	10km以上	93%			

これを概観すると、奈良中期から平安前期にかけてその数はピークを向かえその後徐々に減少していくことがわかる。後半の時期に設置された国府、早い時期に廃絶した国府は、西日本に多い傾向がみられる。

c) 国府の全国分布

一度でも国府の置かれた場所を対象に96ケースを抽出し、そのマクロな立地特性をみた(図1)。首都である平城京より東に分布する国府は63%、北に分布する国府は48%であり、首都からの平均距離は約274km、平城京を中心として同心円を描くと、疎になっていく。日本海側に立地するものが38%、平均標高は約56mである。また、官道に沿って立地しているものが78%、国津を有するものが47%を占めている。

d) 国府の地理的・地形的立地特性

次に表2のような項目で、よりミクロに立地特性をみていくと、立地地形には氾濫原が多く(52%)、川に近接し海とある程度の距離を保つ傾向がみられる。また山に二面を囲まれ(35%)、一河川が国府域の一辺を流れ(60%)、官道が国府の内部を通過するものが多い(37%)。多くの国府が当時脅威であった洪水が多発しやすい氾濫原に立地してまでも、川に近接する傾向が見られたことは、当時の為政者は災害に対する危険性よりも経済的優位性を重要視していたことを示していると考えられる。

これらを時代変遷でみてみると(表3)、初期には比較的多かった台地・丘陵地が次第に減少し扇状地や砂丘に立地するものが増加しており、次第に開けた場所に移転していく様子が伺える。以上より、国府の立地はマクロ・ミクロともに国域における交通的な優位性が重視され、時代の変遷とともにその傾向が強まっていった。

(2) 国府の立地特性による類型化

立地特性のうち表4のカテゴリを用い、数量化Ⅲ類により96の国府の類型化を試みた(図2)。カテゴリの布置状況よりそれぞれの軸の意味は、Ⅰ軸は気候を表す「冷涼-温暖」軸、Ⅱ軸は標高を表す「高地-低地」軸、Ⅲ軸は地形的な格を表す「聖-俗」軸と解釈できる(Ⅲ軸までの累積寄与率:0.515)。またⅢ軸までの値を用いてサンプルにクラスタ分析を施すと、国府は3つのタイプに分類され、軸の意味より各タイプをネーミング

グすると、「起伏型」「平坦型」「山奥型」となる。

表3 国府の立地特性の変遷

アイテム	カテゴリ	奈良時代			平安時代			鎌倉時代	室町時代
		前期	中期	後期	前期	中期	後期		
立地する地形	山地	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	台地	12%	10%	10%	10%	10%	9%	10%	9%
	丘陵地	9%	7%	5%	5%	3%	4%	4%	4%
	扇状地	4%	3%	3%	5%	5%	6%	6%	7%
	氾濫原	60%	63%	63%	62%	62%	61%	57%	56%
	三角洲湿地	12%	12%	12%	11%	12%	11%	12%	13%
川から距離	10km未満	4%	5%	7%	7%	7%	7%	8%	9%
	10km未満	76%	72%	73%	74%	76%	75%	75%	75%
	3km未満	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	10km未満	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
海から距離	10km以上	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	1km未満	6%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%
	3km未満	23%	23%	22%	23%	21%	27%	27%	30%
	10km未満	62%	63%	64%	67%	65%	65%	67%	72%
湖から距離	10km以上	38%	38%	36%	33%	35%	35%	33%	28%
	1km未満	4%	2%	2%	2%	2%	2%	0%	0%
	3km未満	4%	4%	3%	3%	3%	3%	0%	0%
	10km未満	9%	9%	10%	8%	6%	5%	2%	2%
湖から距離	10km以上	91%	91%	90%	92%	94%	95%	98%	98%

表4 国府の類型化(数量化Ⅲ類)に用いるカテゴリ

カテゴリ	反応率	カテゴリ	反応率
首都より東	63%	官道沿い	78%
首都より北	48%	国津あり	44%
首都からの距離	48%	標高30m以上	30%
日本海側	39%	台地・丘陵地	23%
川に近い	93%	平均気温	59%
海に近い	60%	相対湿度	78%
国分寺5km以内	77%	降水量	61%
式内社多い	36%	平均気圧	45%
三方向山鎮座	31%		

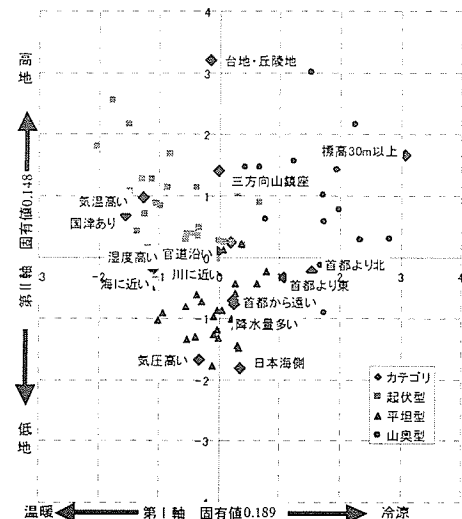


図2 国府の立地特性による数量化Ⅲ類プロット図

3. 国府に要請された機能

(1) 立地選定の過程

ここで、当時の立地選定の過程を推測する。645年の大化改新後に各国の長として任命された国司は、直ちに任国へ赴任するが、当初は国府が整備されておらず、国内の郡家(郡の拠点施設)で政治を行っていたとする見解が有力である¹²⁾。それから国府が造営されるまで半世紀近いタイムラグがあることから、その間国司は通常任務の他にも、立地選定を行っていたと考えられる。つまり、国府の立地は主に国内行政、つまり地域経営に重点が置かれ、その立地選定は十分吟味されたことが推測される。

(2) 国府に要請された機能

a) 国府立地理由の単純傾向

2章では国府の立地特性をいわば現象論的にみてきたが、その背後にある立地理由や思想は残念ながら不明な国府が多い。そこで国府が立地する市町村の史誌を通覧しある程度信頼するに足ると判断した立地理由を網羅的に抽出した。それらをグルーピングすると、表5の10カテゴリに分類される。

単純集計をみると、約3分の2の国府の立地が交通的要因に依っている。続いて、約半数が前時代からの蓄積があったこと、約4分の1がその他の国家政策との絡み、未開発の開発適地であることが、立地要因となっている。朝廷は、律令制による国家の一新を図っていたものの、あえて新しい拠点の設置は避け、既存の拠点たりうる都市をうまく選別していたものと考えられる。

b) 国府立地理由の変遷

時代別にみると、全時代において交通的要因と前時代からの蓄積、次いで未開発の開発適地が多いが、時代を経るにつれて若干の減少傾向がみられる。これに対して軍事、防災、景観・気候等が微増傾向にある。つまり、当初の国府立地は経済的要因に重点を置いていたが、時代とともに、軍事や防災、風致などの要因にシフトしていったことがわかる。

c) 国府立地理由と立地特性との関係

各国府の立地特性と2章(2)の立地特性類型との対応をみると(表5)、起伏型は[5 防災]や[9 風水]が、平坦型は[1 交通][10 開発]が、山奥型は[3 軍事][7 景観][8 国家政策]が比較的多い。

すなわち、各国府に要請された機能によって、その地理的・地形的条件は理にかなっているといえよう。

表5 国府の立地理由と立地特性類型との対応

立地理由分類	例	起伏	平坦	山奥
1 交通条件	水運の要地(豊川市)、四周からの道が集中している地(日高町)	86%	94%	67%
2 国域における位置	国域の中心(鈴鹿市)、国域の変更(上越市)	5%	19%	22%
3 軍事的な地理条件	軍事的な要衝となり得る地形(市川市)	10%	6%	22%
4 首都との位置関係	京に近い(稲沢市)、遷都による移転(大山崎)	19%	6%	22%
5 防災的な地理条件	扇状地の自然堤防上(静岡市)、安全性の高い自然堤防上(岡山市)	24%	19%	0%
6 前時代からの蓄積	古くから伊豆最大の集落(三島市)、有力豪族の拠点(松江市)	81%	44%	56%
7 景観・気候等	景勝地(石岡市)、丹波平野見渡せる(八木)	10%	13%	22%
8 その他国家政策	不破関管理(垂井町)、蝦夷征伐拠点(高岡)	14%	50%	56%
9 風水的条件	四神相応の地(前橋市、熊本市、大分市)	24%	6%	22%
10 未開発の開発適地	国内最大の非居住地域(松本市)、緩やかに傾斜した平野(倉吉市)	33%	38%	33%

(3) 国家政策と密接な立地の国府

ここまで見てきた国府の立地理由は管轄エリアにおいてどこに立地するかという、地域経営の思想が主であったが、ここでは、国家政策に密接に関わっていた国府の立地について、詳細にみていくこととする。国府が担っていた国家政策を一覧すると、大きく①国土の拡張・管理②国防③外交④その他に分類される(表6)。特に、当時蝦夷に接する、あるいはそれに近い国の国府立地はいずれも蝦夷征伐が考慮されており、国土拡張が重視されていたことが推測される。

表6 国家政策的要請を担った国府

国	市町村	国家政策的立地理由	タイプ
山城	大山崎町	平安京の外港としての山崎の地を管轄	③
		河陽宮管理	④
伊勢	鈴鹿市	鈴鹿関の管理責任の関係	①
志摩	阿児町	朝廷の食料として魚類、海藻などを供給する「御食国」として重視されていた	④
下総	市川市	百済・高句麗の政変によって日本に渡来した人々を移住させ、開拓が積極的に進められていた折、武蔵国東部と下総国西部の未墾地への前進基地	④
常陸	石岡市	陸奥国に対する前進基地(奈良時代後期)	①
近江	大津市	平安京の外港としての役割(平安京遷都)	③
美濃	垂井町	不破関の管理責任の関係	①
信濃	上田市	蝦夷征討の関係上	①
下野	栃木市	陸奥国に対する前進基地(奈良時代後期)	①
陸奥	多賀城市	陸奥・出羽・さらに北東の蝦夷居住地域管	①
出羽	酒田市	蝦夷の動きが不穏になったため秋田から	①
若狭	小浜市	対外交渉の窓口(～11世紀)	③
越前	武生市	愛媛関の管理	①
能登	七尾市	東北への海路の拠点(～804)	②
		北方外交ルートの拠点(804～)	③
越中	高岡市	蝦夷征伐の拠点	①
		伏木港が置かれ、大陸交通の拠点に	③
丹波	亀岡市	山陰道の入口管理	①
出雲	松江市	国防上の前線基地	②
隠岐	西郷町	国防上の前線基地	②
周防	防府市	外交上の中継地	③
長門	下関市	外交上の中継地	③
紀伊	和歌山市	外洋と紀ノ川の河川交通結節点	③
肥前	大和町	遣唐使等の外交の拠点	③
		対外防衛上の拠点	②
薩摩	川内市	遣唐使等の外交の要衝(第7回～)	③
		隼人征伐	①
杵岐	芦辺町	対外防衛上の拠点(810～)	②

4. 律令社会から封建社会への転換における国府の変遷

(1) 国府から守護所への変遷

a) 守護所の設置・移転時期と地理的・地形的立地特性

守護所の数は、時代につれ増加の一途を辿る(表7)。鎌倉前期には半数程の国にしか守護所が設置されていなかったが、室町後期に至ると大半(79.4%)の国に設置されるようになる。移転数の多いのは、鎌倉後期～南北朝前期、南北朝後期～室町前期でどちらも動乱期である。

守護所の立地地形は、比較的山地・台地といった平野以外が多く(表8)、時代の経過につれ、山と平地の二極分化が進んでいく傾向にある。

表7 守護所数の変遷

時代	守護所数	移転数
鎌倉前期	34	-
鎌倉後期	39	5
南北朝前期	48	12
南北朝後期	49	9
室町前期	51	12
室町後期	54	8

表8 守護所の地理的立地特性

アイテム	カテゴリ	国府	守護所
立地する地形	山地	0%	15%
	台地	15%	8%
	丘陵地	8%	3%
	扇状地	6%	9%
	氾濫原	52%	57%
	三角洲	17%	7%
	砂州	2%	0%

b) 国府と守護所の立地特性の比較

守護所不明・守護所不設置を除くと、守護所が国府と同じ市内に置かれた割合は約半数となっている。国府の立地特性類型毎に守護所設置状況をみても(表9)、特徴はみられない。

地理的・地形的特性を比較すると(表8)、国府に比べて山地と平地の二極化が進行している。氾濫原が増加していることは、灌漑技術の向上を示している。守護所はその経営思想に応じて、より多様な立地選定を行っていたものと考えられる。

(2) 国府の都市としての継承性

2章(2)の国府類型毎に、国府の継承性についてみた(表9)。都市としての継承性を原田氏の分類による中世都市¹³⁾と国府

類型との対応をみると、全体では「平坦型」が中世都市に発展する割合が最も多く、種別にみると、「起伏型」は門前町・港町に、「平坦型」は城下町に発展する傾向がみられた。「平坦型」の立地特性を有した国府には、政治拠点としての普遍的機能が備わっていたといえよう。

表9 国府の都市としての継承性

国府類型	中世都市に発展した割合					
	守護所に発展した	全体	宿場町	門前町	港町	城下町
起伏型	39%	37%	11%	23%	20%	14%
平坦型	39%	41%	7%	3%	14%	24%
山奥型	41%	14%	0%	10%	0%	10%

5. まとめ

以上より、多くの国府の立地は、地理的・地形的に、交通的な優位性が担保され、それは時代を経るにつれて増していく。一方で、国府の立地理由では交通的優位性が微減、軍事・防災的条件等が増え、多様化していく。時代を経るにつれ、地域拠点によりふさわしい立地選定が追求されたことを示している。ほとんどの国府について交通的な優位性が重視されたことは、当時の情報伝達速度を考慮すると、国域における国府の文明的な優位性を維持することに大きく役立ち、数百年もの間政治拠点として機能した一因となることが推察される。

また、国府に要請された国家政策は多様ではなく、国家政策が直接的に国府の立地に影響を与えたケースは、全体の4分の1であった。これは「国土をひとつに」「国土を守る」という純粋な目標を描き、その他多くの国府の立地はその地域に委任するといった柔軟性の高いシステムであったと推測される。中でも国土経営に直結する機能を担っていた「平坦型」は、政治的・軍事的拠点としての地理的・地形的普遍性が備わっており、当時の為政者の着眼力に驚かされる。

しかし、646年に国府の設置が決定して実際に建設されるまで半世紀以上経過していることは、その立地に関して、そこに至るまでの膨大かつ慎重な検討が推察される。古代の拠点選定に対する真摯な姿勢は、現代においても見習う点があると考えられる。

参考文献

- 1) 米倉二郎:『東亜の集落』古今書院, 1962年.
- 2) 藤岡謙二郎:(1969)『国府』吉川弘文館, 1969年.
- 3) 木下良:『国府—その変遷を主にして』関教育社, 1988年.
- 4) 中村太一:『日本古代国家と計画道路』吉川弘文館, 1996年.
- 5) 山中敏史:『古代地方官衙遺跡の研究』塙書房, 1994年.
- 6) 中世諸国一宮制研究会編:『中世諸国一宮制の基礎的研究』(仰岩田書院, 2000年).
- 7) 国立歴史民俗博物館:『古代の国府の研究』(国立歴史民俗博物館研究報告第10集)国立歴史民俗博物館, 1986年.
- 8) 国立歴史民俗博物館:『古代の国府の研究(続)』(国立歴史民俗博物館研究報告第20集)国立歴史民俗博物館, 1989年.
- 9) 社会工学研究所:『日本列島における人口分布の長期時系列推計』, 1973年.
- 10) 山中敏史:『地方都市の出現』(田中琢・金岡恕編『古代史の論点3 都市と工業と流通』pp.130～156, 小学館), 1998年.
- 11) 八木充:『日本古代政治組織の研究』塙書房, 1986年.
- 12) 木下良:前掲書3), pp.15
- 13) 原田伴彦:『増補 日本封建制下の都市と社会』pp4～9, 関三一書房, 1981年.