

律令期の役所・寺社の立地に関する一考察

－歴史地震から見る陸奥国府・多賀城－

久留米大学比較文化研究所研究員 高 木 恵

A Study on the Location of Government Offices and Temples and Shrines during the Ritsuryo Period

Megumi TAKAKI

【要約】

古代の日本において、地方を統治するための官衙として国府・郡家をはじめ郡家出先機関・城柵・関・駅家などが挙げられる。その最たるものは大宰府であるが、東国の多賀城（陸奥国府）に関しても大宰府同様に他の国府とは異なる外交機能を有していた。地方支配のための直轄施設である国府地の選定には当時の権力者層の意図が強く反映されていることは容易に考えられるが、その根拠となる文献などは残されていない。国府地選定の条件として国内行政のための交通の便などが想定されるが、同時に自然災害への対策も取られていたと思われる。本論文では自然災害の中でも頻度こそ多くは無いものの、確実に影響を与えたであろう地震災害を中心に多賀城（陸奥国府）の立地を見ていく。

【キーワード】 国府 国分寺 律令時代 歴史地震 施設立地 津波

I. はじめに

我が国で初めての中央集権国家である律令国家が成立したことに伴い、計画的に建物や道路が配置され、多くの人々が集まって住む都市が各地で造られるようになった。また、同時に中央政府である朝廷は全国の土地とそこに住む人々を管理すべく班田収授法により戸籍と土地整備、条里集落を造り農村の管理をも開始した。

中央政府は地方支配のため、その拠点となるべく様々な官衙を設置した。全国を行政単位としての「国」に分け、その下に郡・里を置く「国郡里（郷）制」を採用した。その結果、奈良時代末の国数は68に及び、各国には中央政府の出先機関である国府が置かれた。国府は周囲の農村とは異なる人工的な空間となり、極めて政治的な装置であった。

その後、天平13（741）年の聖武天皇の「国分寺建立の詔」ⁱにより国府と同数の国分寺が各国に設置されることとなった。

国の行政・財政・軍事・宗教・交通などを司る国府と聖武天皇の発願により仏教による国家鎮護の目的のために建立された国分寺（正式名称：金光明四天王護国之寺）と国分尼寺（正式名称：法華滅罪之寺）が中央政府直轄の施設として地方に設置された。多くの国分寺は国府の近距離に建立され、各国内においても出雲大社などの一部例外はあるものの国府・国分

寺が当時の国内最大の人工建築物であったであろうことは想像に難くない。特に国分寺に関しては国分寺建立の詔において七重塔を建てる旨が述べられており、仮に東大寺の七重塔と同程度ではない塔であったとしても当時としては遠方からも目立つ人工建造物であったことは否めない。

国府・国分寺をはじめとする当時の施設の立地に関して、具体的な立地条件などは六国史などにも明記されてはいない。しかし、水害・活火山・地震等の自然災害頻発地はそれらの立地に大きく影響を及ぼすものと考えられるために、施設としての利便性と安全性の兼ね合いが取られたと容易に考えられる。

本論文では陸奥国の官衙である多賀城と陸奥国で発生した歴史地震（貞観地震）の記録をまとめたものとなる。ただし、地震そのものはいつどこで発生するものかを推測すること自体が困難であるために、ほぼ毎年発生するような水害などの自然災害よりも立地選定に対する影響力は格段に低いと思われる。しかしながら、周期的に発生する南海トラフと日本海溝を震源とする南海トラフ地震と日本海溝地震は他国の地震への意識よりもそれなりの影響があったと推測される。特に大地震後の各施設の再建に関しては、津波による堆積物などの除去作業などの手間を考慮すると津波被災地は安全対策以外でも外されたであろうことは容易に想像できる。

最終的な研究目的は、律令時代の国内景観を復元することにより統治者層の空間認識を考察することではあるが、本論文は、立地条件に大きく影響を与えるであろう自然災害の中で国府が国の行政の中心として機能していた対象年代に発生した歴史地震（貞観地震）を中心にまとめたものとなる。なお、歴史地震とは歴史時代に発生した地震のことである。

II. 多賀城（陸奥国府）・歴史地震史料

律令時代の陸奥国は現在の東北地方（青森・岩手・宮城・福島・秋田北東部）にあたり、東山道ⁱⁱに属する。国の等級は大国ⁱⁱⁱ、距離は遠国で国内には35郡193郷が属していた。

国の役所である陸奥国府は発掘調査などにより、神亀元（724）年以前には仙台郡山官衙（宮城県仙台市太白区）に、724年から10世紀頃までは多賀城（宮城県多賀城市市川）に、そして10世紀以降は多賀国府（推定地・宮城県仙台市北東部）に置かれた。律令期の中心となる時期は多賀城に国の中心施設が存在している（図1）。

多賀城の名称の初見は天平9（737）年のことで、「多賀柵」とみえる^{iv}。また、多賀城そのものの初見は宝亀11（780）年に多賀城が伊治公皆麻呂の謀反を契機とした蝦夷の反乱による略奪放火された時^vとなる。奈良時代には多賀城内には陸奥国府と共に鎮守府も併設されていたが、延暦21（802）年に胆沢城が築かれる^{vi}と鎮守府はそちらに移された。

古代の地方官衙としては、大宰府、国府（国衙）、郡家（郡衙）のほか郡家出先機関・城柵・駅家などが挙げられるが、その最大のものは大宰府であった。対外外交を管轄し、西海道^{vii}を統括するという国府をしのぐ組織であり、官人の規模・人数も国府をはるかにしのぐ。長官の大宰帥の官位相当は親王三品または四品・従三位であり、大国の守の従五位上相当をはるかに上回る上級貴族が任じられることになっている。大宰帥の職掌としては、国司とは異

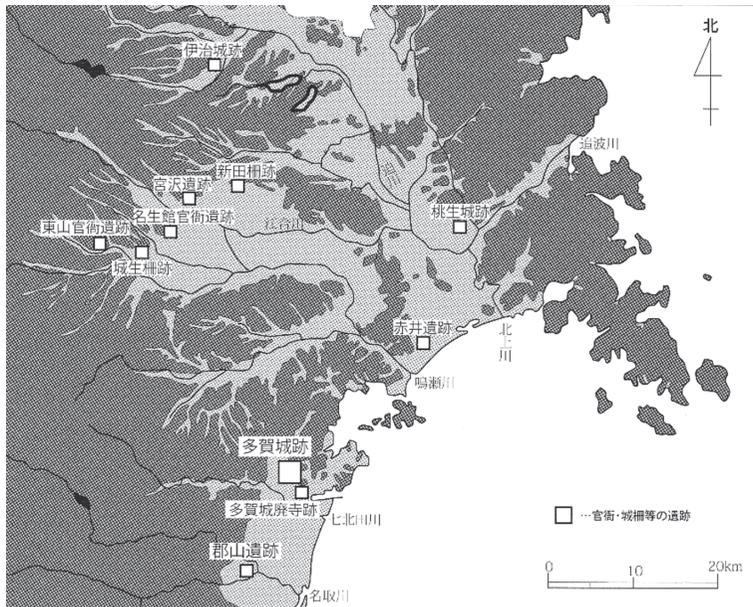


図1 多賀城の位置

(九州歴史資料館・編「大宰府史跡指定100年記念フォーラム『大宰府と多賀城』」(2020))

なり「蕃客・帰化・饗譙」が規定されており、中国・朝鮮や隼人・南島に対する対外外交の前線を担う所が大きな特質といえる。

陸奥国府のあった多賀城も大宰府に近い性質を持っており、他の国府とは異なった機能を有していた。大陸との窓口としての機能こそ無いが、九州南部の隼人同様に東北以北には中央政権に属しない蝦夷が存在し、対蝦夷の最前線基地と共に国内の統括が陸奥国府には求められたことは容易に想像がつく。実際に養老職員令において、陸奥・出羽・越後の国司には、他の国司の任務とは別に「饗給・征討・斥候」が記される^{viii}。

斥候は蝦夷の地を窺うこと、饗給は蝦夷をもてなし懐柔すること、征討は武力で蝦夷の地を征することで律令国家が徹頭徹尾蝦夷を軍事的制圧の対象と見ていなかった証拠ともなる。そのために、多賀城をはじめとする東北城柵は必ずしも軍事施設でというわけではなく、行政的な施設として、蝦夷に対する日常的な「饗給」政策の場であったことが明らかになってきている。蝦夷に対して律令国家の威厳を示し、「饗給」という恩恵を与えることで、靡かせるといふ機能を行政的な役所という面を持つ城柵が担ったと考えられる。

多賀城跡(陸奥国府、宮城県多賀城市)にも、方格地割をもつ都市域が展開する(8世紀後期～9世紀に形成、10世紀中頃まで4期の変遷)。

多賀城の果たした機能は大宰府同様に、外交・行政・財政・軍事・宗教・給食・交通などであり、その施設としては陸奥国府・鎮守府(平安時代にはさらに北部にある胆沢城へ移される)・多賀城廃寺などが発掘調査の結果明らかになっている。

遺跡は仙台平野を南西に望む丘陵端に位置し、一部に低地や沢を取り込んだ一辺約660～1,050mの外周りを築地塀や材木塀による外郭施設で不整な方形に囲む城柵である。政庁を外郭が囲む構造は、多賀城以外の国府には見られず、多賀城の城柵としての軍事的機能を端

的に示すものである。政庁は城内の中心南東寄りの標高30mほどの丘陵上に位置する。(図2・3)

『続日本紀』からは宝亀11(780)年の伊治公弼麻呂の謀反を契機とした蝦夷の反乱による火災とその復興、『日本三代実録』からは貞観11(869)年の貞観地震による被害による再復興をしていることが分かる。

また、8世紀末頃から多賀城郭南門から南北大路と東西大路を基準にした方格状の地割が形成され、Ⅰ～Ⅲ期にかけて段階的に造営・整備されたと考えられている(図4)。

歴史地震に関する資料としては『日本書紀』、『続日本紀』、『続日本後紀』、『日本文徳天皇実録』、『類聚国史』、『日本



図2 多賀城全体図

(九州歴史資料館・編「大宰府史跡指定100年記念フォーラム『大宰府と多賀城』」(2020))

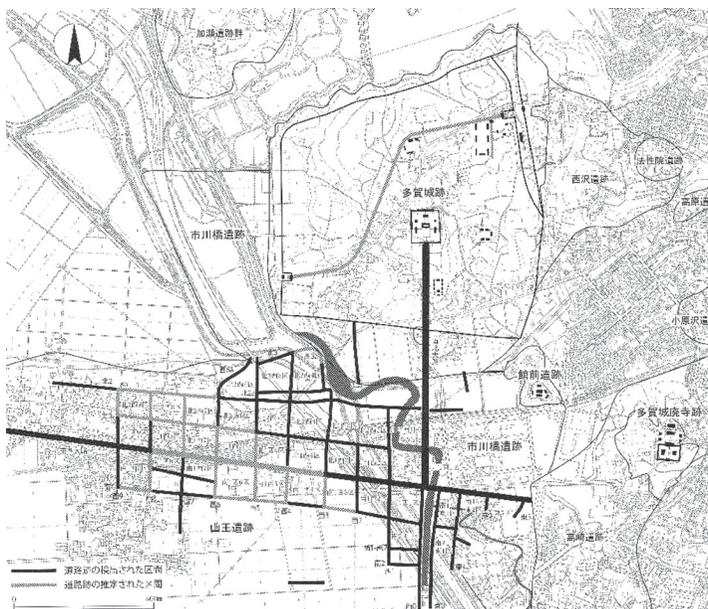


図3 多賀城と古代の周辺遺跡

(九州歴史資料館・編「大宰府史跡100年記念シンポジウム「律令国家と大宰府史跡～平城京・大宰府・多賀城～」(2021))

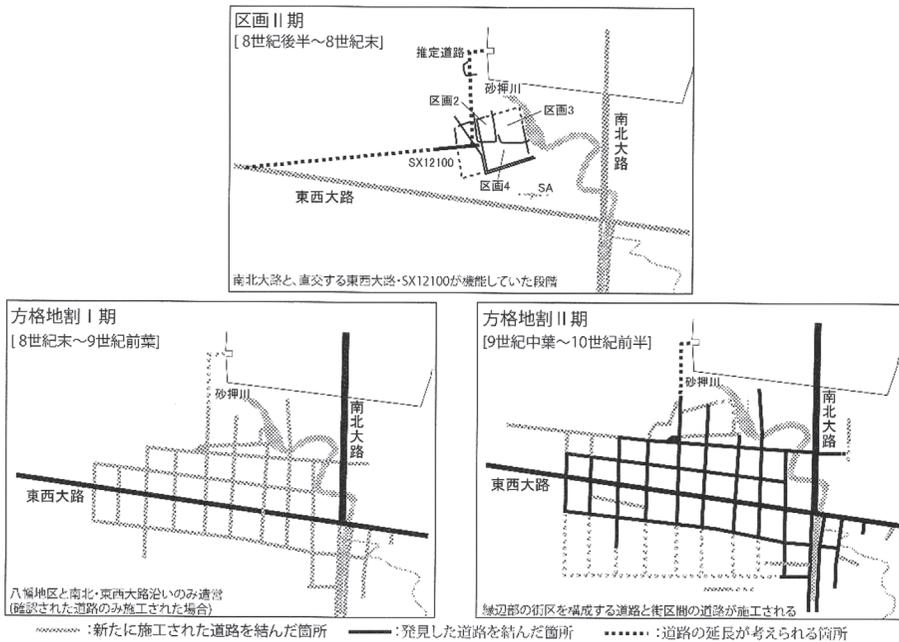


図4 方格状地割の変遷

(九州歴史資料館・編「大宰府史跡100年記念シンポジウム「律令国家と大宰府史跡～平城京・大宰府・多賀城～」(2021))

三代実録』などを用いた。

Ⅲ. 歴史地震の回数

六国史をはじめとする史料では9世紀以降に地震の発生数が大きく増加するが、これは発生した地震の数が増加したのではなく、中央集権体制が整い全国の情報に確実に伝達・記録されるようになったためと考えられる。

表1 奈良・平安時代における推定M8以上の地震

年代	地震名	大きさ	特記事項 (震源域)
天武13年10月 (684)	白鳳地震	M8強	土佐で津波により大きな被害 (南海トラフ)
貞観11年5月 (869)	貞観地震	M8.3 - 8.6	津波の被害が甚大で死者約1,000人 (三陸沖)
仁和3年7月 (887)	仁和地震	M8 - 8.5	津波あり (南海トラフ)
嘉保3年11月 (1096)	永長地震	M8 - 8.5	伊勢・駿河で津波による大きな被害 (東海道沖)

(加藤勝美・著『最新地震津波総覧』(2012)を元に筆者編集)

記録の信ぴょう性がやや低いもの、発掘調査の結果地震の大きさが不明なものは除外してもM7以上を観測した地震は約450年間で19。M8以上に絞ったがそれでも4回起きている(主にプレート型地震。表1)。

今回対象とした多賀城に関しては『日本三代実録』に貞観11(869)年5月26日の記録が残されている。^{ix} 内容は、「廿六癸未。陸奥国地大震動。流光如晝隱映。頃之。人民叫呼。

伏不能起。或屋仆壓死。或地裂埋殮。牛馬駭奔。或相昇踏。城郭倉庫。門櫓牆壁。頽落顛覆。不知其数。海口哮吼。聲似雷霆。驚濤涌潮。沂洄漲長。忽至城下。去海数十百里。浩々不弁其涯浹。原野道路。惣為滄溟。乘船不遑。登山難及。溺死者千許。資産苗稼。殆無子遺焉。」とあり、昼のような光が見え、人々は叫び、起き上がれず、家屋に押しつぶされて圧死したり、大地の裂け目に落ちたりした。牛や馬は驚き走り出し、踏み暴れた。城郭・倉庫・門などの無数の壁が剥がれ落ちた。海からは雷鳴に似たような咆哮が聞こえ津波が発生し、大地を遡りたちまちの間に城下へ至った。海の潮は数十百里後退し、平野のように見えた。溺死者数は千人を超え、何もなくなった状態になったというように地震そのものの揺れとその後発生した津波による被害状況が中央政府へ奏上されている。

IV. 多賀城の立地と自然災害の関連性

前述の通り、多賀城は通常の国府とは異なり大宰府同様に外交・行政・財政・軍事・宗教・給食・交通などの機能を有していた。中央政府にまつろわぬ蝦夷に対する一種の飴と鞭としての「饗給・征討」、そしてそれを判断すべく「斥候」が陸奥国司の特別任務とされた。

最初期の陸奥国府は現在の多賀城から南西方向、直線距離にして約13km、仙台平野の中央に位置する仙台郡山遺跡に立地していた。しかし、この初期陸奥国府は蝦夷との外交を考える際には最前線基地としての立地条件としては南に位置し過ぎていたと思われる。国内だけの行政を考えると名取川と広瀬川の合流地点に近く、さらには2011年3月に発生した東北地方太平洋沖地震においても津波遡上から約400mという地点で津波被害にも遭わなかった



図5 多賀城周辺の地形と津波浸水エリア

(大日本帝国陸地測量部 二万分一地形図「岩切・原田・塩釜・蒲生」を基図に筆者加筆)

立地となる。もちろん名取川と広瀬川の合流地点に近いということで洪水の被害の可能性もあるが遺跡地自体は通常の河川氾濫では浸水しない場所となっている。

図5に関しては江戸時代までの集落・街道・地形等が比較的残っている明治～大正期の多賀城を中心とする周囲の地形図である大日本帝国陸地測量部の発行した二万分一地形図「岩

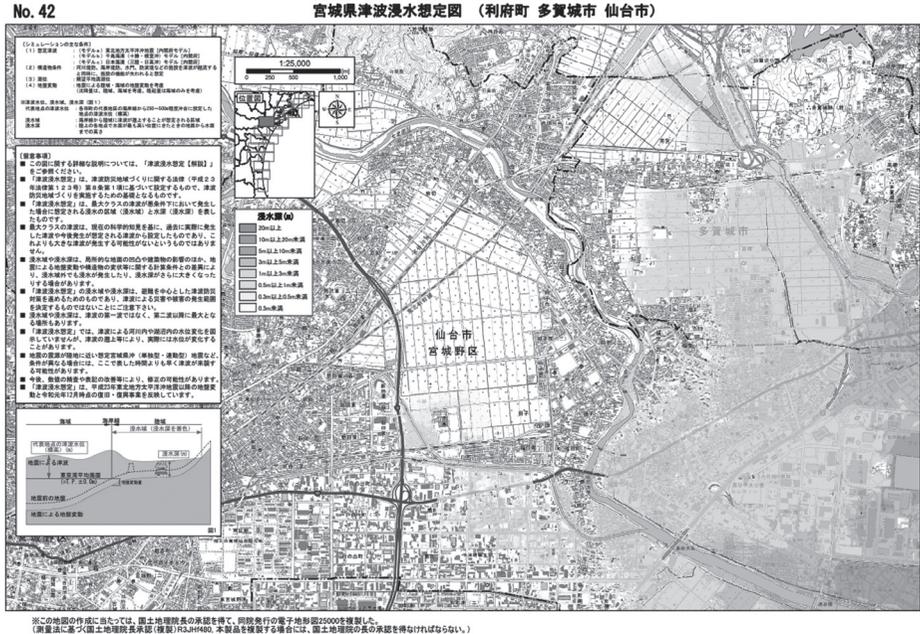


図6 宮城県津波浸水想定図(利府町 多賀城市 仙台市)
(宮城県津波浸水想定図のHPより抜粋)

切」(M37)「原田」(M38)「塩釜」(T1)「蒲生」(T1)を基図として2011年に発生した東北地方太平洋沖地震の津波浸水エリアを灰色で表記したものである。2011年の地震による津波では、多賀城跡は一切の浸水被害に遭わない立地に位置していたことが分かる。

また、2022年5月10日に宮城県が公表した津波浸水想定(シミュレーションのおもな条件として東北地方太平洋沖地震・千島海溝モデル・日本海溝モデルを元に発表された想定津波)を多賀城市付近の



図7 宮城県津波浸水想定図(利府町 多賀城市 仙台市)一部拡大
(宮城県津波浸水想定図のHPより抜粋)

No.42図と多賀城跡付近の拡大図を載せた（図6・7）。

この想定津波に関しては東北地方太平洋沖地震以上の被害を想定されているために図5よりも浸水域が広がっており、多賀城下の方格状地割の範囲も浸水地区と指定されることとなる。

方格地割Ⅱ期は貞観地震後に整備された地割であることから、震災の復興と共に地震による津波が及ばないギリギリの位置に多賀城下の地割が設定されたと考えられる。つまりは方格地割Ⅱ期で新たに道路が施工された場所に関しては、貞観地震による津波浸水が起きなかった地区と推測される。

V. 結論

江戸時代までの集落・街道・地形等が比較的残っている明治～大正期の多賀城を中心とする周囲の地図である大日本帝国陸地測量部の発行した二万分一地形図「岩切」「原田」「塩釜」「蒲生」（M37～T1）を基図として2011年に発生した東北地方太平洋沖地震の津波浸水エリアを検出すると、多賀城跡はもとより明治期までの主要街道であった石巻街道や塩釜街道などは一切の浸水被害に遭わない立地に位置していた。直線距離で多賀城跡まで約1.6kmの地点まで津波浸水（標高3m以下の地域）が起きていたが、標高32.5mの多賀城に関しては貞観地震の際にも浸水の心配はなかったと思われる。

今回の貞観地震のまとめからは、すでに多賀城が設置された後に発生した地震であるために直接権力施設立地への選定に対する影響は見ることができない。しかし、多賀城設置後の貞観地震後の再建では間違い無く津波の浸水地域の公的施設は浸水地域外へ移転されたと推測される。そのように推測される理由としては施設の再建時の場所のリスク、そして再建時の津波による堆積物除去という追加作業である。重機の存在しない時代におけるその追加作業を行ってまで同位置に同施設を設置するよりも堆積物が無い、津波被害を受けなかった場所へ移転させる方が遥かに簡単であるためである。

また、この地域は周期的に大地震・津波の被害を受けてきた場所である。他の国府との相違点である「饗給・征討・斥候」の対蝦夷政策の最前線基地であり、国内政治の拠点となる多賀城（陸奥国府）の立地を選定する際には七北田川・砂押川の氾濫原を避けた上で津波被害の無い標高30m以上の地点を選び、さらには貞観地震の発生に伴いその後の多賀城郭南門前の方格状地割の整備の際には津波被害を受けていないと推測される地域が選定されたと考えられる。

初期立地の選定には直接的に地震（津波）の被害を避けるということは積極的ではなかったにしろ、多賀城（陸奥国府）の活動期に発生した地震による津波被害後の再建では関連施設の再建時に少なからず津波による浸水エリアは意図的に外されたと推測される。そして、それは施設の変遷が分かっている他国の国府に関しても、初期立地の選定理由とその後の移転先の立地の選定理由が時代により異なるなどの当時の統治者層の空間認識を探るための糸口となると考えている。

参考文献

- 國史大系編修會・編 1985『國史大系 日本紀略』吉川弘文館
國史大系編修會・編 1971『國史大系 日本書紀』吉川弘文館
國史大系編修會・編 1971『國史大系 続日本後紀』吉川弘文館
國史大系編修會・編 1971『國史大系 日本三代實録』吉川弘文館
國史大系編修會・編 1972『國史大系 延喜式』吉川弘文館
國史大系編修會・編 1972『國史大系 令義解』吉川弘文館
國史大系編修會・編 1973『國史大系 日本文徳天皇実録』吉川弘文館
國史大系編修會・編 1974『國史大系 續日本紀』吉川弘文館
國史大系編修會・編 1979『國史大系 類聚国史』吉川弘文館
神宮司廳編・編 1995-1998『古事類苑』吉川弘文館
加藤美勝 2012『最新地震津波総覧』知道出版
九州歴史資料館・編 2018『大宰府への道—古代都市と交通—』九州歴史資料館
岡田義光 2019『日本の地震地図』東京書籍
九州歴史資料館・編 2020「大宰府史跡指定100年記念フォーラム『大宰府と多賀城』」福岡県教育委員会
九州歴史資料館・編 2021「大宰府史跡100年記念シンポジウム「律令国家と大宰府史跡～平城京・大宰府・多賀城～」」福岡県教育委員会

参考HP

仙台市ハザードマップ (2022. 10. 30)

<https://www.city.sendai.jp/anzensuishin/kurashi/anzen/saigaitaisaku/hazardmap.html>

多賀城市地震防災マップ (2022. 10. 30)

<https://www.city.tagajo.miyagi.jp/toshisomu/kurashi/bosai/bosai/map.html>

宮城県津波浸水想定図 (2022. 10. 30)

<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kasen/miyagi-tsunami-shinsuisoutei-published1.html>

使用地図

地図資料編纂会・編 2001「正式二万分一地形図集成，東日本」柏書房

注

- i 『続日本紀』天平十三年三月乙巳条
- ii 五畿七道の1つ。近江・美濃・飛騨・信濃・上野・下野・武蔵・陸奥・出羽が属する行政単位であり、同時に畿内から陸奥国へ至る東山道諸国の国府を結ぶ駅路。
- iii 国の等級により上から大国・上国・中国・下国に分類された。
- iv 『続日本紀』天平九年四月戊午条
- v 『続日本紀』宝亀十一年三月丁亥条
- vi 『日本紀略』延暦廿一年正月丙寅条

- vii 五畿七道の1つ。筑前・筑後・肥前・肥後・豊前・豊後・日向・大隅・薩摩の9か国。大宰府が統括し、大宰府を通して朝廷とのやり取りを行った。また、壱岐・対馬・種子が三島とされ元は独立していた。現在の九州全域で行政単位であり同時に太宰府から各国府までを結ぶ駅路。
- viii 『令集解』 職員令・大国条に「其陸奥出羽越後等國兼知饗給。征討。斥侯。」とある。
- ix 『日本三代実録』 貞観十一年五月戊午条