

天領の成立と代官の位置について

村上, 直 / MURAKAMI, Tadashi

(出版者 / Publisher)

法政大学史学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法政史学 / 法政史学

(巻 / Volume)

48

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

21

(発行年 / Year)

1996-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00011212>

天領の成立と代官の位置について

村上 直

はじめに

幕藩制社会の地域的展開は、一九四五年の敗戦を契機として再出発した日本の歴史学界において、きわめて重要な研究テーマの一つに数えられている。戦後五〇年を経過した現在、歴史学の研究視角と方法は、一層、多様化され新たなテーマが登場しているが、学界では各研究テーマについて論争を展開しながら研究水準を高めつつあるといっている。

戦後の幕藩制社会の研究において最も重要な課題は、戦国の乱世を通して形成された地域的封建制が、新たに統一政権の主導によりながらどのようにして幕藩体制を確立していったか、その内外の諸条件を明らかにしていくことであった。また、それと同時に明治維新への道を、幕藩体制の解体過程の中で明確に見極めていくことでもあった。その場合、先ず日本近世と呼ばれる、この時代の社会構造全体にわたる特質の解明が最も重要なテーマになっていったことは周知の通りである。

戦後の歴史学界において、一九五三・五四年以降に展開された太閤検地論争は、日本近世史をそれまでのような解体期の封建社会の時代として捉えるのではなく、日本封建制の形成と構造的特質の解明という、いわば日本近世史を自立させる契機となり、一九六〇年代には幕藩制構造論の研究が重要な研究テーマに取り上げられることになったのである。この

研究の中で注目されたのは、統一権力の政策基調の分析を中心に、幕藩体制を規定する封建的土地所有の構造を明らかにしたことであった。

幕藩制構造論的方法的深化から、一九七〇年代になると高度経済成長を背景としながら新たに国家を単位とする論争が活発化し、先行国家の諸規定を重視していく国家論についてその全体像の理解を深めていくための方法的提起が次々に打ち出されていったのである。しかも、この時期に、このような動向に対応する形で、国家を相対化する地域史の提唱がみられたのである。

一九五〇年の地方史研究協議会の創立に象徴されるように、戦後の歴史学界において重要な位置を占めていたのは地方史研究である。戦前の郷土史的意識の克服を目指した地方史研究は地域性に立脚した研究基盤のもとで成果を全国的にあげていたといえてよい。しかし、一九七〇年頃を境として、それまでの全国的・世界的な問題を各地域において検証しようとする研究方法から、各地に独自の社会発展の在り方をみようとする地域史研究への視座の転換がみられたのである。こう地域史研究の目的は、単なる各地域の検証ではなく、各地域に独自の社会発展の在り方をみようとするのである。こうした研究方法の模索の中で地域史の成果が次第にあげられたといえてよい。しかも、日常的な生活史や民衆史を地域に密着させながら考察していく西欧の社会史研究が本格的に導入されてきたのも、ほぼこの時期ということができよう。つまり、民衆史や生活史から地域文化や儀式・儀礼・地名なども含める新分野の展開がみられるようになったのである。これらの研究は、いわば幕藩制社会に生きた人々の行動や意識を、日常の生活や地域文化の中で捉えていこうとするものであり、新たな研究分野の開拓ということができるのである。このような戦後における研究動向の変遷の中で、統一政権の政治・経済的基盤である幕領、つまり天領はどのような存在意義をもつようになったのであろうか、次に若干の考察を行ってみたいと思う。

「天領」の呼称

江戸幕府が直接支配した領地を天領と呼んでいる。つまり幕府直轄領のことである。天領は別に幕府領、または幕領と

いうこともあり、必ずしも絶対的な単一の歴史用語ではない。江戸時代の幕府の法令によると、この天領を御料（御領）、御料所、代官所、支配所と記しており、史書や地方書の類によると、大名領や旗本領などを私領と称したのに対し、天領を公料（公領）、または公儀御料所と記している。しかも、明治二四年（一八九一）九月に刊行された、旧江戸幕府の役人が幕府の役職の内容を証言した『旧事諮問録』には、「御代官所を御料と称え、余（その他）は私領と称え」とあることから、幕府直轄領は、正式に御料（御領）と称していたことは確かである。それでは、天領とはいったいどのような史料から幕府直轄領をさすようになったのであろうか。慶応四年（一八六八）一月二二日、東山道鎮撫総督および副総督の署名で、東山道の諸国に出した布告の内容は次のようである。

此度、東山道鎮撫総督、これ勅命を蒙り、発向の次第は、先達て朝廷より御触も在らせられ候通ニ候得共、遠国偏土に至り候ては、自然行届兼候哉も計難く候に付、尚又、諸国の情実を問ひ、速に万民塗炭の苦を救わせられたく、叡慮に候間、各安堵渡世致すべく候、尤、是迄天領と称し来り候、徳川支配地は勿論、諸知行所、陣屋、寺社領等に至迄、年来苛政に苦み罷あり、其外子細のある輩は、何事によらず、遠慮なく本陣へ訴出べし、僉議の上、公平の所置ニ及び候間、心得違これなき様致すべく候事（『復古外記』東山道戦記、第一）

これによると「天領と称し来り候、徳川支配地」と明記してあるから、徳川支配地は確かに幕末において天領と称していたことがはっきりしている。

この点、同じ年月の他の布告によると、「是迄徳川支配いたし候地所を天領と称し居候は、言語道断の儀に候、此度往古の如く、総て天朝の御料に復し、真の天領に相成候間、左様相心得べく候」（『復古記』第一冊）とある。これによると、慶応三年二月の王政復古の後、戊辰戦争のさなか、またはその直後において、明治新政府は逐次、幕府の直轄領を没収し、新たに府県を設置していったが、この旧幕府領に対して、庶民が当時、天朝の御料（御領）または天朝料の略語として天領と称していたようである。

天領の存在意義

天領は、どのような地域に設定されていたのであろうか。まず、天領の分布の特色ということになると、いちおう徳川一門・譜代大名領、それに旗本領と並んで幕府にとって政治・軍事上においてもっとも重要と思われる地域に分布、設定されたとみることができる。また、それと同時に、幕府の経済的基礎が基本的にはこの天領から収納する年貢にあったことからも、まさに物質的基盤として注目すべき位置にあったということができる。こうしてみると、江戸幕府が二六五年にわたり統一政権を維持できたのは、まさにこの天領の存在と地方行政の成果にあったという見方ができるのである。つまり幕藩制社会において、幕府が有力な外様大名に対して圧倒的な力を持つことができたのは、この天領の存在がきわめて大きかったからである。もちろん天領の存在だけではなく、徹底した大名統制策や農民統制、それに朝幕関係や鎖国を中心とする外交政策など重要な条件となっていたことはいくまでもない。が、封建社会が領主の大土地所有のあり方に基づいて展開したということを念頭におくならば、何といってもこの広大な天領の存在が重視されるのである。

さて、次に天領は具体的には全国的にどのような地域に設定されていたのであろうか。これは幕府政治の時期によって異なるが、一般的にみて、まず豊饒な農業生産地帯や商品作物生産地帯をあげることができる。そのほかには、築城・架橋、直轄都市建設のための資材の供給源である山林地帯、河川・海上・陸上の交通・運輸の結節点にある直轄都市や港湾および重要な河川流域、貨幣鑄造や長崎貿易に関係する鉱山地域、それに軍馬の供給地である牧場や鷹場も直接の対象となっていた（北島正元『江戸幕府の権力構造』、村上直『天領』）。これらの地域は財政面だけではなく、政治的・軍事的な面からも重要な位置を占めており、天領を総合的に捉えていくことによって、その存在意義はきわめて大きいことが分かるのである。

全国統一政権で財政基盤が安定していたのは、豊臣政権である。豊臣氏の場合、戦国大名や信長政権にくらべて、はるかに蔵入地（直轄領）が充実しており、権力構造を支える基盤になっていた。慶長三年（一五九八）の全国総石高一八五〇万石のうち、その一二パーセントに当る二二万石余が豊臣氏の蔵入地であり、統一政権にふさわしく全国的に分布し

ていた。なかでも畿内・近国と北九州に密度が高く、しかも、畿内・近国には蔵入地だけでなく、織豊政権に取り立てられた小大名も集まっていたことから、これらの地域が統一政権を支える権力基盤であったことは明らかである。

豊臣政権の蔵入地は、秀吉の腹心の大名や家臣に預けられ、その管理をゆだねる傾向が一般的であったが、畿内より遠く離れた僻遠の諸国の蔵入地は、外様の大名領の要地にくさびを入れる形で設定され、それが預けられていたのである。そのうえ、秀吉の蔵入地には年貢の徴収だけではなく、京都・大坂・伏見・大津・奈良・堺・博多・長崎などの主要都市や佐渡・石見などの金銀山も含まれていた。このように秀吉は信長が果たせなかった直轄支配をはじめて全国的に実現したのである。

この豊臣政権の太閤蔵入地の存在形態を政権の移り変わりとともに継承・発展していったのが徳川氏の蔵入地であり、江戸幕府の成立以後、さらに拡大されていったのが幕府直轄の天領なのである。

天領の成立と開発

天正一八年（一五九〇）八月、徳川氏の関東入国にともない、約百万石に及ぶ蔵入地が設定されている。この蔵入地は同一一八年から一九年にかけて行われた知行割（家臣団の配置）の過程で設けられているが、まず、知行割は相模・武蔵・上総・下総の順で南関東を優先的に実施している。これらによって、武蔵をはじめ相模・下総・上総・伊豆には広く蔵入地が分布したのである。入国後における関東の地方の支配体制は、家康の側近である年寄衆の本多佐渡守正信を中心に関東総奉行の青山忠成・内藤清成と代官頭伊奈忠次・大久保長安・彦坂元正・長谷川長綱らの連合によって行われている。このなかで蔵入地の地域開発を、直接行ったのは地方巧者の代官頭とその配下の代官・手代たちの技術集団である。彼らによって、河川堤防の修築、開削、瀬替工事の実施など、新田開発が促進されて耕地が次第に拡大されていった。代官頭は各自が陣屋を拠点にこのように周辺地域の開発を行うとともに、他方では代官頭が連署形式の諸文書の発給によって、広域支配を行いながら関東全域の地域行政の浸透をはかっていたのである。江戸幕府の代官頭は初期天領の開発の技術集団の中心的存在であった。天正・文禄・慶長年間に関東および東海筋の諸地域の検地や灌漑、治水工事を実施し

ていくとともに、財政制度や交通政策の確立、鉱山などの基本的な産業の開発を行い、幕府が存立していくための天領の基礎工事を推し進めていったのである。

慶長五年以降は伊奈忠次が東海地域の駿河・遠江に幅広く活動している。しかし、忠次自らが遠江の中泉陣屋などに常駐したわけではなく、配下の下代が代官として支配の実務を担当したのである。しかも、他の多くの在地代官によって支配が行われ、広域支配は重層的に実施されたのである。また三河国は慶長一〇年以降、江戸（将軍）・駿府（大御所）の二元政治が展開すると、駿府政権の行政を支える権力基盤としての性格を強め、その中で天領の存在は物質的基礎を保証する重要な位置を占めることになったが、それは東海地域において共通したものであったといつてよいのである。

関東領国は幕府の政治・経済の直接の基盤になっていたため、天領は関東御料所として独自の認識によって掌握されていたことは確かであり、初期の代官頭の支配当時からすでに一〇〇万石が維持され、代官頭の消滅後も伊奈忠次の系譜が関東郡代を世襲し、約二五万石におよぶ天領の管轄は寛政四年（一七九二）まで続いたのである。

次に関東の天領について、特に考察を行ってみることにしよう。全国は幕府と藩を中心しながら、幕府直轄・旗本・大名・寺社および天皇・公家の各領にそれぞれ分轄支配されていた。ところで、この領主の分割領有は、何時の頃から法令の上で明確に示されてくるのであろうか。これを関東についてみると、江戸幕府開設の直後の慶長八年（一六〇三）三月二七日付、関東総奉行内藤清成・青山忠成の連署による「郷村掟」の第一条に「御料所并私領百姓之事、其代官・領主依り有_レ非分_二所立退候付而ハ云々_一」（御制法）とある。これによって明確に関東領国では御料所（代官支配）、私領に分けられていたことが分かる。もっとも、この法令は、その前提となる慶長七年十二月六日付の二つの法令がある。そこでも「御領所何方之百姓成共云々」とあり、「代官之儀」「地頭之儀」と分けられている。したがって、早くから御料所と私領は区別されていたようである。その後、慶長一〇年（一六〇五）一月九日付、代官小泉次大夫宛の多摩川流域の人工用水開削に関する家康の黒印状にも「いほり人足之事、私領方へ高次第申付」（『譜牒余録後編』）とあるから、関東では慶長初年の法令において所領の全域が「御料所并私領」に分けられていたことが明らかである。しかも、この用語は幕末まで、そのまま幕府法令に用いられていることから、幕府の領地支配の一貫した基本方針であったといつてよいのである。

御料所とは「御料」「御領」とも称し、いうまでもなく幕府の重要な権力基盤をなした幕府直轄領、俗に「天領」とよばれた領地のことである。ただ、寛永期前後から「御代官所」や「御蔵入」「御蔵所」などの用語も併用されているから、必ずしも江戸幕府の御料所が幕府直轄領の単一呼称に限られていたわけではなかった。さて慶安二年（一六四九）頃、幕府が編纂した『武蔵田園簿』の末尾にある「武蔵一国高寄」によると、全体が御領と私領に大別され、そのうち御領が代官所であるのに対して、私領の方は大名・旗本・寺社のすべてが一括して含まれている。そして一例ではあるが、「伊奈半十郎御代官所」の他「松平伊豆守知行」「佐久間五郎兵衛知行」などであり、所領の大きさに拘わらず、大名と旗本は同じに「知行」として捉えられている。これによっても幕府は御料所優位の原則によって武蔵国全体を把握しようとしたことが表示の上でも明らかである。

享保年間の「辻六郎左衛門上書」によると、別に「公儀御料所」と明記されている。これは天皇・公家領を示す禁裏御料・仙洞御料などと区別するためのものであり、のちに『東潜夫論』（帆足万里、弘化元年）などには「公料」という用語がさかんに用いられている。これは「公儀御料所」からつくられた用語ではなからうか。別に「公領」と書いてある書物もかなりある（「後見草」等）。ところで幕末維新期の所領の状態を示す『旧高旧領取調帳』（木村礎校訂）は明治政府により『皇国地誌』の編纂と共に作成されたとみられるが、これによると一例として幕府直轄の御料所は「代官松村忠四郎支配所」「郡代木村飛驒守支配所」とあり、大名領は「川越藩領分」、旗本領は「松前啓之助知行」、他に寺領・社領が明記されている。ここでは幕府直轄領は「支配所」とあり、特に記載上の幕府の優位は感じられない。このように近世封建社会における幕府直轄領に関する呼称は、法令、史書、また、時期によって異なるが、これをさらに各藩から幕府の領地を呼ぶ場合、各地の地方文書からみた場合、幕府領の優位がどのように表現されているか、今後調べてみる必要がある。

徳川氏の蔵入地は、天正一八年（一五九〇）八月の関東入国直後から一九年にかけて行われた知行割によって設けられている。知行割は、先述の通りに相模、武蔵、上総、下総の順で実施されており、蔵入地は、武蔵をはじめ相模・下総・上総・伊豆を中心に分布していた。関東の地域性については、種々の角度から論じられているが、慶長初年に日本に抑留

された朝鮮人の儒者姜沆は「家康の私邑は関東にある」として、家康の所領は二五〇万石であるが、実際には開墾分を入れると二倍もあったと生産力の高さを指摘している（『看羊録』）。関東は入国直後から代官頭伊奈忠次・忠治らの治水工事により確かに水田地帯は拡張されている。しかし、享保二〇年の知行割の法令をみると「関東米方、永方割合之義、大概高百石、米方拾六七石より式拾石位迄割合、相残分は永方相渡候事」（『日本財政経済史料』巻二）とあるように、米方（水田）よりも永方（畑と山地）が圧倒的に多いことがよく分る。こうした地域性に、他の要素も加えて関東をどのように理解していくべきか今後の大きな課題でもある。さて、この関東の御料所の総石高については、入国直後に一〇〇万石が推定され、それがほぼ幕末まで維持されていたとみられている。ところで、南関東の近世神奈川の県域では、旗本の地方直しの反復や御料所（天領）の私領化を通じ、全体として御料所が、減少していったことが明らかにされている（『神奈川県史』）。したがって、関東の御料所は、結局、南関東の石高の減少に対し、武蔵国の一部と北関東の開墾によって、総石高がしだいに補填されていったことになる。もし、この見方が正しいのなら、関東のほぼ中央に位置している武蔵国二二郡は、どのような役割を果たしていたのであろうか。単に経済的基盤としてではなく政治・軍事面からも検討する必要があるといつてよいのである。

徳川氏の初期関東の領国経営において、注目すべきは代官頭と関東総奉行による支配体制である。この支配体制は地域的格差を統一し、多くの代官や地方巧者を総括していくためにも不可欠のものであった。そして、このような徳川氏の臨戦体制下における代官頭の台頭は、まさしく幕政の番方から役方（封建官僚）中心への移行の萌芽とみることができるのである。代官頭については、一般に伊奈忠次・大久保長安さらに彦坂元正・長谷川長綱の四名があげられる。しかも、これを典型的に性格づけると前の二者が三河譜代と甲斐の武田旧臣であり、武蔵国に陣屋を構え、のち従五位下に敘任されたのに対し、後の二者は共に遠江の今川旧臣で、相模国に陣屋を設け、敘任せずに失脚か病没で終わっている。これによっても代官頭は明らかに二つの類型に分けられる。代官頭の在地支配の特色は、各自が陣屋支配によって周辺を開発し、腹心の代官・手代の地方巧者を小陣屋に在駐させ、出先機関としての機能を果たさせたことである。それと同時に在地支配には代官頭の連署形式の奉書によって関東全域に浸透させようとしたことである。勿論、連署形式は四人の代官頭

に限られたわけではなく、他の大代官クラスとも幾組みも組み合わせることにより、有効性を発揮していったとみてよい。ここで武蔵国を直接の基盤とした、代官頭伊奈と大久保にスポットを当ててみることにしよう。

天正一十七年二月六日付の甲斐国の薬王寺宛の寺領証文（薬王寺文書）によると次のようにある。

薬王寺領之事并脇坊配当之儀、如二前々一たるへし、雖レ然本房へ少も無沙汰候ハ、寺中可レ有ニ追放ニ者也、仍如レ件

天正十七己丑年

十二月六日

伊奈熊蔵（花押）
大窪十兵衛（花押）

薬王寺

これは、伊奈と大窪（大久保）が連署によって「薬王寺領の事と脇坊の割当については従来の通りである。しかしながら、本房を疎そかにした場合は、山内の寺院から追放する」ことを明示したものであり、本寺の末寺への規制を意味した注目すべき内容である。また、『甲斐国志』の大久保長安の項には「（天正）十七年検地ノ時、伊奈熊蔵二人連名ノ文書モ見ユ」とある。これらにより、すでに徳川氏の五か国領有時代において、甲斐の寺領支配及び検地の実施については両者の緊密な連携のもとに行われたことが明らかである。関東入国後、共に武蔵国内の小室（北足立郡伊奈町）と横山（八王子市小門町）を行政の拠点としていることは、とくに関東領国における武蔵国を重視した政策の現れといつてよい。しかも、この伊奈と大久保の場合、領国内の上級家臣の所領に対し、検地及び諸役についての介入が明らかにされている。このことは、関東領国の「御料所并私領」全域に家康の直接支配がはかられたなかで、代官頭の強大な権限を示すものであり、さらに関東総奉行の成立（慶長六年）は、機能を分化させながら強力な支配体制の確立を示すものであったといえるのである。

しかし、慶長期後半における関東総奉行や代官頭の消滅は、伊奈氏の系譜を小室から赤山（川口市）陣屋に移し、さらに江戸馬喰町郡代屋敷を拠点とした関東支配体制の中核に位置させるための前提をなすものであったとみられるのである。このような関東の元和・寛永期の政治動向のなかで郡代・代官の吏僚化の道が、具体的にはどのように進化したか、

地方文書による、きめ細かな説明が武蔵国の天領の重要な研究課題の一つといえるのである。

関東および東海筋とともに畿内・近国は、江戸幕府にとって重要な政治・経済的基盤であった。慶長五年、関ヶ原の戦いの後、大和国(奈良県)の蔵入地は代官頭大久保長安の支配下にあり、民政全般は長安の配下によって行われた。そして、長安の死後は奈良奉行中坊秀政・時祐父子が代官を兼務し、大和国と近江国の一部の天領を支配したのである。

畿内の天領は各地に慶長年間に設定されたが、元和元年(一六一五)の大坂の陣によって豊臣氏が滅亡すると拡大され、さらに同五年には大坂城および周辺地域の完全な天領化によって、畿内(山城・大和・河内・摂津・和泉)・近国(近江・丹波・播磨)の蔵入地の配置が確定されることになった。畿内・近国は、関東領国を基盤に天領支配の中心となった代官頭とは違い、非領国であるため国郡制支配の原理に基づきながら国ごとに統一的に国奉行の支配によって掌握されていった。徳川政権は江戸幕府の開設にともない、関東を直接の基盤としながら畿内・近国においては独自の支配体制を展開させている。つまり、畿内・近国の八カ国では元和五年を画期として郡代支配が成立している。しかし、寛永一〇年(一六三三)になると京都所司代板倉重宗を中心に畿内・近国八カ国の郡代(八人衆)の合議制による支配が行われているのである。この八人衆の支配は、寛文八年(一六六八)に消滅したが、これを契機として幕府は天領の直接支配に乗り出しているのである。

このように初期の江戸幕府の関東および東海筋の天領の掌握の方法と畿内・近国の場合は異なっており、その中に江戸幕府の地方行政の地域的特質を見ることができるのである。

天領の地域的分布

天領の設定は地域差はあるが、郡代役所や代官陣屋の設置にともない拡大されていった。一般的にみて慶長期から元和期にかけて、関東・東海筋、畿内・近国を中心に、美濃、但馬(生野)、石見(大森)、肥前(長崎)、佐渡(相川)、陸奥(棚倉)、越後(出雲崎)および信濃に分布している。ついで寛永期になると出羽(延沢)、豊後(日田)、肥後(天草)、備中(倉敷)、その後、飛騨(高山)、美作、甲斐、丹後などの諸国に及んでいった。

初期の代官陣屋は、代官頭クラスは別格として、農家陣屋がかなり一般的であった。はじめは有力な農家を仮陣屋として業務が行われたが、これが一定の規模に拡大し統轄されていく段階で、はじめて幕府直轄の代官陣屋または郡代役所・代官所へと拡充されていった。また、郡代は代官頭伊奈忠次の系譜を引く関東郡代は別格として、初期には各地に存在していたが、これらは制度化されたものではなく、いわゆる大型の代官という意味の呼称であった。やがて代官制度が整備され地方行政官としての封建官僚化が促進されると、四カ所の郡代制が定着した。寛永年間に伊奈半十郎忠治のとき関東郡代が成立するが、美濃郡代は、代官支配を経て元禄一二年（一六九九）に勘定組頭辻六郎左衛門守参が任ぜられたときが初めてである。しかし、それ以後、郡代は常置されたものではなく、代官のまま終わったものもいた。西国筋郡代は宝暦八年（一七五八）に揖斐政俊が代官に就任し、明和四年（一七六七）に天領行政の実績によって郡代に昇格してから郡代制がしかれた。飛驒郡代は安永六年（一七七七）、代官大原紹正の時、検地の功勞によって郡代に昇進している。このように天領が設定されてから、代官支配の行政手腕によって郡代に昇格している例がみうけられる。郡代の江戸城詰所における席次は関東・美濃・西国筋・飛驒の順であるが、全国天領の分布からみた場合、関東・東海・畿内・近国の中心地帯のほか、美濃・飛驒・西国筋（豊後）がいずれも天領行政の上で枢要の地であったことはいうまでもない。

天領の設定は、慶長期を経て元和・寛永期に諸大名の改易・転封を強力に押し進めていくのにもない拡大し、次第に全国地域に分布していった。こうした分散配置された天領を確実に掌握していくために、いわば封建官僚化された周到な政治組織によって財務・地方行政が展開されていった。天領の拡大は開発地域を組み入れることによって石高の増加がみられたが、大名の改易がようやく減少してくる元禄・宝永期には四百万石に達し、全国六八カ国の六九パーセントに当る四七カ国に分布したのである。元禄一五年頃の地域別代官の支配地をみていくと、関東筋が約一二〇万石、畿内筋約六〇万石、北国筋約五五万石、東海筋約五〇万石、奥羽筋約四六万石、中国筋約二五万石余、西国筋約二四万石および遠国奉行政支配は約一四万石になっている（『看益集』所収「御代官支配所高付」）。この総計は約四百万石におよび、新井白石が『折りたく柴の記』のなかで「御料すべて四〇〇万石」とあるのとはほぼ符合する。これによっても天領の分布は関東が圧倒的に多く、これに東海筋と奥羽筋を加えると約二六万石となり、全体の五四パーセントを占めることになる。この

点、主として畿内・近国と西国筋（九州）に分布していた太閤蔵入地とはきわめて対照的であり、豊臣・徳川の両政権の直接の権力基盤の相連を知ることができる。

天領は江戸時代の前期では大名の改易や転封の所領を組み入れるなかで増加したが、中期以降は土地生産力の向上と新田開発の促進によって、いっそう拡充されていった。享保一五年（一七三〇）の地域分布をみると、天領の総石高は四四八万一〇五六石、このうち郡代・代官支配が八〇・四パーセントの三六〇万二三八〇石、大名預地が一六・五パーセントの七三万九〇二五石、さらに遠国奉行付（主として佐渡奉行）が三・一パーセントの一三万九六五一石となっている。この分布の状況は関東筋が約一〇七万余石、北国筋が七九万余石、畿内筋が七十一万余石、奥羽筋が五〇万余石、中国筋が四四万余石、西国筋が一五万余石となっている（去戌年〈享保一五年〉御取箇相極帳）。このうち北国筋には大名預地が三九万余石、遠国奉行付の一三万余石が含まれており、地域的な特色を示している。能登の天領は貞享元年（一六八四）七月、土方雄隆の改易にともない六一カ村九千石を収公し成立したが、いくどかの変遷を経て享保七年に至って加賀藩の預地となった（草高は一万四〇二二余石）。のち六二カ村になったが、幕末の慶応三年に加賀藩領に組み入れられている。これは代官支配から大名預地への移行を示すものである。また天領は越前・白山麓（加賀）にも存在した。越前においては正保元年（一六四四）に旧勝山藩領三万五〇〇〇石を収公し、福井藩に預地としたのにはじまるが、次いで寛文八年には越前・加賀にまたがる白山麓一八カ村が天領に組み入れられている。これによって、先の能登天領を加えて北陸の能登・加賀・越前の天領ブロックが成立したことになるのである。

天領と代官支配

天領の総石高は、江戸時代を通して延享元年（一七四四）の四六三万四〇七六石、その年の年貢高一八〇万一八五五石が最高の額を示している。これは享保改革による新田開発の耕地の拡大と年貢増徴政策の一応の成果とみることができ。それと同時に幕府は享保一〇年に、それまで郡代・代官の諸入用が口米・口永の付加税によって賄われていたのを廃止して、別に代官所の諸経費を支配高や地域に応じて直接支配する方法に改正している。これは、それまでの世襲代官に

は年貢収納の不正や滞納することが多いため、年貢額の減収をもたらしているとみただからである。つまり代官の不正を防止し年貢の増徴をねらいとしたものである。また、この代官制度の改革は、それまでの郡代・代官の年貢請負人的性格を改めて、封建官僚制に基づく徴税農政官に編成替えを行うことにより、幕府の集権的な地方支配機構の確立を目ざしたといっているのである。こうした享保年間における幕府の諸政策をみた場合、まさに幕藩制国家における、幕府の支配権の拡大によって、領主総体による全国支配がはじめて確立した段階としてみることができるのである。そして、天領の総石高は、延享元年をピークとして以後は漸減の傾向をたどり、天保期以降には最低の段階に至るのである。

天領は全国六八カ国のうち四七カ国に分布していた。天領が存在していない国は、越中・若狭・尾張・伊賀・志摩・紀伊・淡路・因幡・伯耆・出雲・備前・安芸・周防・長門・阿波・土佐・筑後・薩摩・大隅・老岐・対馬の二一カ国だけである（『地方凡例録』）。これとはまったく反対に、天領が一国全体に及んでいたのは佐渡国と隠岐国の二島と飛騨国であるが、甲斐国も享保九年以降になると御三卿領の一部に存在したが、全体としてはこれに準じていたといっている。全国に分布していた天領は、地域によって代官支配の形態も異なっていた。とくに天領設定と廃止が流動的に行われた地域では、代官の広域支配や権限の強化が付与された場合もあったのである。

享保期以降の郡代・代官には、勘定所役人からの登用のほか、民間や儒学者などからの抜擢や任命もあり、代官の性格もしだいに多様化していった。しかも、代官の移動が頻繁に短期間で行われるなかで、関東郡代伊奈氏とともに、伊豆国韭山の江川、近江国大津の石原、同国信楽の多羅尾、京都の小堀・角倉・木村、山城国宇治の上林、肥前国長崎の高木などの各代官は世襲代官として天領支配を行っている。このように天領の分散化の中で、単なる統一化が進行したのではなく、むしろ郡代・代官支配の在り方の多様の中で地域別の掌握が試みられたのである。

郡代・代官の数は必ずしも確定されているわけではない。正徳二年（一七一二）には六三人、享保一五年には四二人、天保六年（一八三五）は四三人、慶応三年は四一人となっている。そのため江戸時代中・後期にはほぼ四〇人台となっている。天保九年の郡代・代官支配地は三二万四四七八石。遠国奉行は一四万四一九六石、大名預地は七六万三三六六石である。同一〇年の郡代・代官数は四二名であるが、属僚の手付・手代は江戸詰、代官所詰、出張陣屋詰に分かれて常駐

しており、その数は各代官所で平均二〇名前後できわめて少ない。幕府は天領行政を重視しながら郡代の役高四〇〇俵、代官の役高一五〇俵と勘定奉行配下の下級官僚を任命し、広大な天領の領域を管轄させたのである。それは各地の民政を有能な代官の手腕に委ねて地方行政を行わせようとしたためである。

幕府の政治組織と代官の位置

幕藩制社会は、封建社会が織豊政権の時代を受けて発展した段階であり、武家政治の最盛期の時代であった。この社会は武士階級が全国の土地を領有して庶民を支配するため、幕府と藩（大名）という政治組織が基本となっていたことから、これを幕藩体制とよぶ場合もある。

この江戸時代においては、他のアジア的社会にはみられない、私的な主従制に基づく西欧型に近似した封建制が発達しているのである。そこには適度に権力を分散させ、且つ集中させながら政治を運営させていく形態が存在した。つまり、幕府政治においては一定の官僚制が形成され、専制政治とは異なった合議制的な政治形態が成立したのである。

官僚制とは本来、近代国家において専門的な行政官の集団を中核とし、整備された行政組織を指している。江戸幕府の政治形態は初期の二元政治においてみられた側近政治が消滅していく過程で、幕府の政治機能の面で軍事的緊張の解消に伴い、次第に役方（行政職）の番方（軍事職）に対する優位が築かれていった。こうした中で、形式的には官僚制に類似した封建吏僚制が形成され、老中に集中された行政機能が下部に分散し、上司・下司の行政系統が整序化されていたのである。

江戸幕府の政治組織は、寛永八年（一六三二）九月、幕府中央官庁の枢要なポストとしての町奉行が成立した。翌九年二月には大名および封建吏僚の監察機構である大目付が惣目付という職名のもとに設けられている。寛永一〇年代において幕府の職制が整備されたが、同一年（一六三四）三月には老中・若年寄の職掌規定が明示され、これによって幕府の最高機関である両者の職務内容や分担が明確化されることになった。また、寛永十二年（一六三五）十一月に寺社奉行が設けられ、同一年（一六四二）八月には、農政および財政・経理部門を担当する勘定頭・勘定奉行が成立し、ここに

勘定奉行・関東郡代・代官の機能の分化がみられたのである。

江戸幕府の職制および職掌の分化は、この時期の幕府の諸政策と密接な関係があり、幕府権力の集中・強化を立証するものである。幕府の職制は、老中・若年寄など上部は譜代大名の中の有力な大名が任ぜられ、また、三奉行など運営の実務の面では直屬家臣である有能な旗本が任ぜられている。この実務機関の中で、最大の機構をもち、多くの人員を擁し、他の部局に対して隠然たる力をもっていたのは勘定奉行とその統括機関である勘定所である。しかも勘定奉行には、四〇名以上の郡代・代官を指揮下におき全国の天領行政を統一的に掌握したのである。

しかしながら、幕府の政治組織が制度・機能の両面において完成するのは寛文・延宝期であった。つまり、幕府の行政機構の中核をなしたのは老中・若年寄体制であるが、若年寄は慶安二年（一六四九）二月以降は不在となり、その職掌は一時、老中のもとに吸収された。これが再び両置されたのは寛文二年（一六六二）二月である。それ以降、幕府の老中・若年寄の支配役職が決定されることになり、番方・役方の職制は余すところなく、この両支配に組み込まれることになり、職制は次第に分化していったのである。

江戸幕府の政治に参画し運営の実務を担当する者を封建官僚群という。封建官僚とは、近代官僚制の異質な二つの用語を組み合わせたものであり、いわば官僚的な外皮をもつ封建的家臣と称すべきものである。確かに幕府の政治は近代の官僚制に類似した吏僚制によって運営されているが、幕府の吏僚（役人）が知行・俸禄により触媒された封建的従臣であることには変わりない。幕府の政治は、やがて役方中心になっていくが、それはあくまでも封建主従関係に基づく軍政の性格の中で運営されていたのである。この点からも近代官僚制とは異なっていたということが出来る。

江戸幕府の行政機構における役職への就任は、封建的主従の家格によって決まっている。つまり、家格の低い者は原則として中・下級の役職にしか配属することができない。いわゆる格と職の対応という関係が幕府官僚制を強く規定していたといえるのである。このように家格が上級と下級の官僚就任の重要な理由になると、当然、中央・地方官僚の位置にも関連することになったのである。

江戸幕府の政治機構は中央と地方に分けることができるが、そこには中央官僚と地方官僚の性格の相違をみることで

さる。幕府政治の中心が天領行政におかれていたことは、当然、これを直接担当する遠国奉行や郡代・代官の地方行政官が重視されるようになったといえるのである。しかしながら地方官僚は「この二職（奉行・代官）は重任なるに禄秩は甚だ輕し」（『草茅危言』）とあるように中央官僚にくらべて俸禄が低かったことが指摘されている。

一般に地方官僚である遠国奉行は、役高一〇〇〇石から一五〇〇〇石、役料五〇〇俵以上が支給され、布衣以上の格式である。これに対して郡代・代官は支配高が五万石以上から一〇万石と広大であったにもかかわらず、たとえ布衣であっても役高は郡代が四〇〇俵、代官は一五〇俵、これに役料三〇〇俵を加えても、かなり低い位置にあった。このように地方官僚が大きく分離していたのは、どのような理由からであったのであろうか。

江戸幕府の地方行政の実務を担当する遠国奉行と郡代・代官は、支配系統も異なり、役高も相違している。これについては、農政を担当する地方行政官である郡代・代官の場合は、家産制に基づいて家格と役職の封建的制約によって昇進できなかつたため、下級官僚にとどまらざるを得なかつたという見方もある。

しかし、それとは別に郡代・代官の職掌が農民支配を中心に、年貢徴収が第一にあったことにも原因する。天領からの年貢徴収は、幕府財政の重要な財源である。そのため郡代・代官は勘定奉行の指揮下に配属させておく必要があつたのである。つまり勘定奉行の役高三〇〇〇石に郡代・代官の格式を接近させるわけにはいかない。そこに老中支配の遠国奉行と老中支配の勘定奉行指揮下の郡代・代官の職務内容の相違が地方官僚としての格式の差になって現れたといつてよいのではなからうか。

郡代・代官の場合、昇進ルートはきわめて限られていた。これに対して遠国奉行の場合は役高も高く、人事交流も積極的に行われていたのである。このように郡代・代官と遠国奉行の間には、役職の上では統一化されておらず、全国的視野からの天領の地域性に基つきながら地方行政が展開したのである。

江戸幕府の財政基盤は、將軍徳川氏が最大の封建領主として保持していた他の諸大名と比較にならない広大な天領にあった。したがって、そこからの年貢収入が財政の中心になっていたことは言うまでもない。

しかも、天領が全国六八カ国のうち四七カ国に分布していた分散性からも、その支配のための幕府の官僚制組織を必然

化させ、精緻な行政・財務機構や会計帳簿の組織をも発達させたのである。こうして、全国の天領からの年貢収納を着実に確保していくために、郡代・代官を遠国奉行と共に派遣し、郡代役所・代官所（陣屋）を中核に周辺諸地域の天領の掌握に努めたのである。

郡代・代官の役割は、年貢徴収を第一としながら、治安維持を主要な任務としている。それと共に日常の自然災害や飢饉対策、窮乏農民の救済と農村復興など農業生産力の向上のための環境の保全など多岐にわたっている。こうした代官行政を支えていたのは、郡代役所・代官所の属僚である。

江戸幕府の地方行政は、周到な政治組織や制度によって展開したのである。しかし、実際の制度の運用は、代官個人の性格や資質が重要な役割を担ったのである。特に幕政改革においては、各郡代・代官が農村の状況に応じた独自の代官仕法として個性ある政策実施が行われていたことに注目する必要がある。そこに代官所の属僚を含めた代官制度の研究の意義が存在するのである。

天領研究の動向

以上、戦後五〇年の学界の動向を回顧しながら、天領の成立と代官の位置について考察した。一九六〇年代における幕藩制構造論の研究が展開する中で、江戸幕府直轄の天領（幕領）の研究は、大石慎三郎『享保改革の経済政策』、辻達也『享保改革の研究』の刊行のあとをうけ、具体的には一九六四年、北島正元『江戸幕府の権力構造』を中心に展開されたといつてよい。この書は幕藩制社会を支配する統一政権としての江戸幕府の権力構造を、その成立の前提である大名徳川氏の段階から取り上げ、さらに膨大な機構と複雑な機能をもつ幕府の実態を、権力構造の確立期と完成期から段階的に明らかにしようとしたものである。ここで幕府の全国支配権の物質的基盤として天領を位置づけ、全国諸大名に対する量的な優位性ととも、存在形態の質的な優越性を指摘している。これに對し筆者も、こうした論旨を継承しながら、一九六三年の『代官』に続き、一九六五年には『天領』を上梓している。前書は天領を支配した代官について、具体的事例をあげ個々にその性格を論じ、そこから天領の支配を総括的に把握しようとしたものである。また、後書は江戸幕府が豊かな

財源と強力な統一政権としての権力を構成した基盤としての天領に注目し、その地方行政と管理を担当した郡代・代官の実態を明らかにしようとしたものである。したがって、幕政史研究の基本となる天領行政を究明にしたものであるが、前編では全国的視野からの代官・年貢・陣屋などを通じて共通性を、後編は各地域の天領に生起した歴史事実を考察しながら個別性を解明しようとしたものである。そのねらいとしては、当時の研究段階を背景として全国的視野から幕府の地方行政官である郡代・代官の検討を行い、天領支配の実態および官僚化の過程を具体的に明らかにしようとしたのである。したがって地方史研究の成果によりながら幕藩制社会の地域的展開を究明していくことを当面の目標としたものである。この他、幾つかの論説を念頭に入れば、幕藩制構造論段階における天領研究の主たる関心は、最大の封建領主であり、統一権力の江戸幕府の財政基盤である広大な領地の、私領に対する量的・質的な優越性を具体的に解明していくことにあったといつてよい。

なお、天領研究について幕藩体制から考察を行ったのは、藤野保氏の『日本封建制と幕藩体制』（一九八三年）である。ここでは封建制、幕藩制、幕府、藩の視点から究明したもので、天領の位置を捉えるにはきわめて有益である。特に天領、大名領、旗本領など縦割りによる封建的土地所有に基づく研究に対し「天領・譜代藩領・旗本領の相関々係」及び「天領と藩の関係史的考察」の項は、特定の地域における天領の位置と存在意義を考察していくには示唆に富む論説といつてよい。さらに同氏の編集による『論集幕藩体制史』第四巻「天領と支配形態」（一九九四年）所収の既発表の諸論文は、天領の支配の動向を理解していく上でも大いに参考になる。

一九七〇年代となり、幕藩制構造論から国家論へと研究視角が移行していくとともない、天領研究への関心も変化したといふことができる。一九七七年、大野瑞男氏は幕府の財政機構の確立について支配体制の整備という観点から国家財政の視角を導入している（『江戸幕府の成立』『幕藩制国家成立過程の研究』所収）。

一九八一年度歴史学研究大会（近世部会）報告では、安藤正人・大石学の両氏により、天領の公的・国家的な性格を明らかにしていくため「公儀御料」としての位置づけが試みられた。安藤論文の「幕藩制国家初期の『公儀御料』（『歴史学研究』一九八一年度別冊特集）は、天領（幕領）が豊臣政権の蔵入地の機能・性格を継承したものであり、その地域的機

能が寛永中期以降においては、全国天領の統一支配の進展のなかで「公儀」財政の財源としての画一的な性格を強めていくことを指摘している。また大石論文の「享保期幕政改革と幕領支配」（同）は享保改革期の財政再建政策の中で、全国的天領の統一的支配体制の整備と強化が図られた。即ち「高外地」の支配原則が打ち出され、鷹場の設定などを含め享保改革がまさに国家的支配の再編を意図するものであったことを指摘している。

一九八〇年代は、この報告を契機として国家論の視座により天領の性格を明らかにしていこうとする動向がみられるようになったのである。

また、それと同時に「公儀御料論」のなかで、新たに「国土の領有」論がみられるようになった。これまでは「石高制論」や封建的土地所有論を基礎とした將軍の一元的な土地所有論により説明されたのに対し、「高外地」支配を大地の支配と国土の領有という異なる視角から意義づけが行われようとしているのである（大石学「近世幕領論」、村上直他編『日本近世史研究事典』一九八九年）。さらに、幕府への献上を通して、負担・献上の社会的な意義を明らかにしようとする研究もある。この研究は、今迄の年貢や夫役の強制を通しての秩序の形成とは異なり、天領での献上品の負担が、幕府の儀礼の中で重要なことを指摘している。これによって天領の存在意義を見直していこうとするものである。

天領の研究については一九九三年には遠州の北部山間地域を対象とし、近世前期における天領の支配の実態とそれに対応する村落の動向について論じた佐藤孝之『近世前期の幕領支配と村落』、さらに一九九五年には和泉清司『徳川幕府成立過程の基礎的研究』などが上梓されている。天領研究は地域性に立脚して着実に深化されつつあるといえてよい。

おわりに

最後に、天領研究の推移の中で、筆者の関心による、当面の研究課題を述べてみることにしたい。筆者の場合、全国天領の共通性と各代官所別の個性の問題を地域史研究の視座から実証的に説明していこうとするものである。天領の研究は、まず地域的分布に即して、代官所別、代官（郡代）別のきめの細かい総合的な研究が必要であり、それと共に天領全域を統一的に把握できる関係史料の分析も進められていかなければならない。この点、幕府勘定所関係の史料は重要であ

るが、また天領の成立に関する条件や時期、藩領への移行など具体的な支配の実態の事例を集積し、幕政の基本的政策を明らかにしていくことが、幕藩制社会における天領の位置を知るためにも大切である。とくに関東及びその周辺が中心となるが、代官陣屋や陣屋役、代官所機構の分析、世襲の郡代・代官と一般の代官の機能の違い、さらに北国筋に多い大名預所と代官支配地の相違や幕府の掌握の方法は、綿密な分析や研究が必要である。なお、一般に庶民から見た場合、藩領に対して天領は有利であったといわれている。しかし、これらの問題は実際には、漠然といわれる場合が多く、現在、個々の天領において必ずしも立証されているとは限らない。この点、今後の検証が必要である。

郡代・代官についても、これを地方支配機構のなかで正しく位置づけると共に、幕藩制社会の諸段階における性格を明確にすることが必要である。その場合、代官頭・豪商代官、給人代官、世襲代官、吏僚代官などの性格を規定する作業として、その経歴、在任期間、支配領域、移動状況、禄高、さらに属僚や地役人や百姓一揆・騒動との関係など、きめ細かな分類や統計的整理を行うことが必要である。しかし、ただこれだけでは、最終的な代官研究にはならない。各代官所の属僚である手付や手代を含め各代官所別属僚機構と機能や郡中総代などの中間支配の組織の研究を通して天領諸村との関係を明らかにし、幕府代官の性格や代官所の位置を総合的に考察していかなければならない。

幕府権力は法令によって、代官の業務細目を規定すると同時に、幕政の天領への貫徹を各代官の民政手腕に委ねていくとする傾向が強いのである。したがって幕府の基本方針である年貢増徴策は、現実的には農民の反権力意識を助長せず、代官の徴税合理化政策の成功によって貫徹させていくという考えが基底をなしている。したがって各地域において、農民の反抗が発生した場合、幕府権力の後退に連なるものである。この場合、幕府は基本方針を変更せず、しばしば、当事者である代官の肅正・更迭によって乗切っていくという方策をとっていたのである。しかしながら、とくに幕藩制社会の危機が到来する江戸後期になると、農政の主要な課題は自然災害の連続する中で年貢増徴を維持していくため、窮乏農民の救済、農村復興におかれたといつてよい。このためには、代官・郡代は単に地方巧者という条件ではなく、儒学や心学の経世済民の思想を身につけた人物でなくては、総合農政における農民側の共感を得ることができなかったのである。そのため検見や定免の査定ばかりではなく、代官個人の性格や資質が重要な役割を果たしたといえるので、そこには

個別制を重視していく代官及び代官所の属僚の研究の意義が存在するのである。

各地の天領には、必ず代官所（代官陣屋）周辺に代官の民政に関する伝承や遺跡が残っている。代官の仁政碑・顕彰碑・記念碑・神社・生祠の建立の主旨は、多くが灌漑治水・新田開発・鉱山開発・窮民救済、農村復興に対する評価である。しかし、これが何時、どのような理由によって、いかなる社会的階級や農民階層に属する人々によって建設されたのか、むしろ重要な課題なのである。この点、民衆の日常生活と代官所の関係を一層、明らかにしていくことが必要である（村上直「江戸幕府代官の民政に関する一考察」徳川林政史研究所『研究紀要』・昭和四五年度）。

なお、天領の分布については、関東と上方に二分されると共に、享保二年（一七一七）九月の年貢皆済期日の定書によると、関東・海道・北国・東国・畿内・中国・西国の七筋に区分されている（村上直「江戸幕府直轄領の地域分布について」『法政史学』二二五）。この七筋の区分に基づきながら、天領の地域性を説明していく手掛りが得られればと思っている。

「付記」本稿は一九九五年十二月三日（土）の法政大学における最終講義「近世における天領研究の成果と課題」の論旨を加筆、成稿したものである。