

一木喜徳郎の自治観と沖縄調査

宮平, 真弥 / MIYAHIRA, Shinya

(出版者 / Publisher)

法政大学沖縄文化研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

沖縄文化研究

(巻 / Volume)

26

(開始ページ / Start Page)

341

(終了ページ / End Page)

378

(発行年 / Year)

2000-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00002760>

一木喜徳郎の自治観と沖縄調査

宮平真弥

はじめに

本稿は一八九四（明治二七）年二月に一木喜徳郎（注1）が行った沖縄調査の報告書「一木書記官取調書」（以下「取調書」）を検討し、旧慣改正準備期ともいえる時期の内務省の改正方針の一端を明らかにすることを目的とする。

一木は一八九〇（明治二三）年に内務省に勤務、ドイツ留学を経て一八九四（明治二七）年九月から法科大学教授になる（憲法国法第一講座、行政法講座担当）。一九〇三（明治三六）年には法政大でも行政法の講義を担当した（『法学志林』臨時増刊四八号、明治三六年）。沖縄との関係は、他

にも一八九九年の第一三、一四議会で衆議院議員選挙法改正法案の審議のさい政府委員をつとめ沖繩への同法施行を巡って答弁した。また一八九七（明治三〇）年に法学協会雑誌一五巻五号で「史料沖繩旧慣内法」、同誌一五巻六号で「史料沖繩旧慣百姓地の事」を報告している。

さて一木が出張した一八九四年段階において「本土」では刑法、帝国憲法、市制・町村制、府県制、そして旧民商法などいわゆる「近代法」の確立が着々と進んでいた。しかし沖繩では旧慣の存置が長らく基本方針とされ、漸く一八九九（明治三二）年の土地整理実施以降、徐々に本土並の制度が施行されていく。「取調書」は地方制度を中心に制度改正の詳細な調査、提言をおこなっており、明治三〇年代以降の制度改正にあたって政府が参照した資料の一つと考えられる。

一ではまず明治維新以降の「旧慣存置」政策を、次に制度改正の準備が進む明治二〇年代半ばから「取調書」までの流れを概観する。二で一木の自治観を、三で「取調書」を検討する。とりわけ一木が「沖繩ノ地方制度ハ自治ヲ極端迄及ホシタルモノ」と評したことを考えてみたい。

（注一）一木の経歴（『法政大学史資料集』第十六集、一九九三）

慶應三（一八六七）年静岡岡掛川生まれ。大地主にして名望家の岡田良一郎の次男。後に一木氏を継ぎ今の名に改める。実兄の岡田良平も文部総務長官になった。実父の岡田良一郎は静岡にて二宮の遺業たる報徳会の事務に従事。明治二〇年帝国大学を業後、内務省に出仕、一三年に内務書記官となり同年ドイツ留

学、行政学を学ぶ。二六年一月帰朝して復職。二七年一〇月法科大学教授に。三二年法学博士の学位を取
得、法典調査会委員に。三三年貴族院議員、四一年内務次官。後に辞して法科大学講師、貴族院議員。大
正三年大隈内閣の文部大臣、後に内務大臣。大正六年枢密院顧問官。

一 「取調書」の位置づけ

1 維新以降の法の適用

明治維新政権の重要な懸案事項はいうまでもなく不平等条約の撤廃であった。そのためには近代国家「文明国」として欧米列強に認知される必要があり、西欧近代法を参酌して法制度の作成を進めていくことになる。同時に対外主権を確立するために国境の確定が必要であった。とりわけ琉球国として独自の国家をなし、明・清と朝貢を行っていた沖繩の帰属をめぐっては解決に長い時間を要した。それゆえ次々と制定されていく日本の近代法制の適用も円滑には進まなかった。

明治政府は一八七二（明治五）年に琉球藩を設置し外務省管轄とし、一八七四（明治七）年には内務省の管轄とした。そして同年の台湾出兵の結果締結された北京議定書で琉球が日本に属することを清が認めたと一方的に解釈する（注一）。その後一八七九（明治一二）年にいわゆる「琉球処分」を強行し、沖繩県を設置する。こうして一応日本の領土とする体裁を整え、一部の日本法制を施行していくのだが、一方で領土をめぐる日本と清との交渉は継続され、終止符が打たれるのは一八九五（明治

一八八〇年の日清戦争後であった。この間の法の適用状況を概観しよう。

一八七六（明治九）年、琉球藩における裁判権と内地人民に関わる警察権が琉球藩から内務省出張所に移管され、部分的には改定律令が施行されることになった（注2）。はやくも警察権、裁判権を政府が掌握したわけである。

一八七九年の沖縄県の設置にさいして、「諸法度ノ儀更ニ改正ノ布令ニ及ハサル分ハ總テ従前ノ通相心得申ヘク此旨布達候事」（注3）なる県甲第三号布達がでた。さらに一八八二（明治一五）年「沖縄県法律規則施行ノ件」（内務省指令）は「職権内ト雖モ旧慣ヲ改ムル儀ハ其都度伺出ヘシ」とした（注4）。このように基本的に旧慣制度を存置する方針がたてられたわけだが、無論総てが旧制度のまま据え置かれたわけではない。特に「日本国民」にする、あるいは「日本人」意識をもたせるための政策には比較的力をいれていたと考えられるのである。

筆頭は教育の推進であろう。一八七九（明治一二）年、「言語風俗ヲシテ本州ト同一ニナラシムルハ当県施政上ノ最モ急務ニシテ其法固ヨリ教育ニ外ナラス因テ至急普通ノ小学教科ヲ制定シ師範学校ヲ設置シ漸次旧規ヲ改良シ教育ヲ普及ナラシメ度候」（一八七九年〓明治一二年末の沖縄県庁より大蔵省への上申書）という方針のもと、教育の「本土化」が目指されていく（注5）。

次に宗教および儀礼による「日本国民」形成政策である。一八八三（明治一六）年一月二二日県乙第二号（注6）は前年の内務省乙第五九号を実施したものであるが、それは神社の建設を内務省へ届

ける旨申し渡す内容であった。そして一八九〇（明治二三）年には波之上宮を官幣小社に編入する（注7）。儀礼については一八七九（明治一二）年一〇月一三日県令達番外一二号にて祭日には毎戸国旗を掲揚すべき旨命じている（注8）。一二年二月二日県甲第二五号は「服忌ノ儀ハ旧藩ニ於テ特殊ノ式例有之候処右ハ自今相廃シ一般ノ制令遵奉可致旨」命ずる（注9）。一八九二（明治二四）年二月二四日県甲第六十号は儀式の「著服」の区別を規定した（注10）。

「日本国民」に編制する上での重要な装置として戸籍をとりあげねばならない。

一八七六（明治九）年に内務省上申として琉球藩戸籍表上達の件の記録があり（注11）、一八八〇（明治一三）年には県令から「沖縄県下戸籍編制官費支出ノ件」につき伺いが提出されているが、太政大臣は「当分見合置」旨回答している（注12）。その後の詳しい経緯は不明であるが、一八九八（明治三一）年に徴兵制が施行されていることからこのころには大分戸籍の整備は進んでいたと推測されている（注13）。

以上みてきた教育制度、宗教・儀礼、戸籍制度による統治政策はもちろん本土でも「国民」を形成し、近代国家をつくりあげるために早い時期から強力に推進されたものである。また裁判権の日本政府の掌握、改定律令の一部施行が早い時期に敢行されていたが、日本でも維新後の法の整備はまず刑事法の分野で進み（新律綱領、改定律令）、西欧型の法典も刑法・治罪法が最初であった。裁判制度も一八七五（明治八）年に司法権を所管する国家機関として大審院が創設され、明治九年以降府県裁判

所における地方官の判事兼任も廃止された。対外的に「文明国」と認知されるために、そして国内の反対勢力を押さえて体内主権を確立するためにも刑事法、裁判制度の整備は急務だった。まして「人情風俗習慣等内地ト大ニ異ナル」土地において「日本人」形成政策と刑事法、裁判制度の「本土化」が早期に目指されたのはゆえなしとしない。

しかしながらこれらの分野でさえすぐさま「本土並」になったのではなかった。教育制度については「沖繩県ノ儀ハ(略)人情風俗習慣等内地ト大ニ異ナル」状況であることが考慮され、県庁は一八八〇(明治一三)年「学事施設上ニ付成規外処分」という「本土規則そのままではなく沖繩の実情にあわせる方針」をとった(注14)。宗教についても琉球国では王府に聞得大君、地方にノロといった神女が公的地位を占め、国家的祭祀組織が存在したが、聞得大君は廃藩置県によって公的地位は失うものの、公儀ノロは存続が認められ、漸く一九一〇(明治四三)年「沖繩県諸禄処分法」によって公的根拠を失う(注15)。裁判制度も県令が判事を兼任するという司法と行政の未分離状態が一八九一(明治二四)年まで続く(注16)。一八八二(明治一五)年施行の刑法・治罪法についてもそのままでは適用は難しいとされ、旧慣に抵触する条文は適用をみあわせ、また琉球国制定の刑法である琉球科律、新修科律が一部効力を有した(注17)。なかでも「脱清人」(琉球国廃止後、国の存続を懇請するため渡清した者)の処罰規定が日本刑法にはなかったので新修科律の「私ニ諸島並他領へ渡」条を適用して処罰した(注18)ことはこの地の事情を雄弁に物語っているといえよう。

この時期本土の制度が部分的にしか適用されなかった理由は繰り返しになるが独自の国家をなし、明・清との朝貢が続いたことに帰せられる。琉球藩の廃止―沖繩県の設置に対しての士族層の抵抗が県政不服従運動や「脱清」にあらわれたことはよく知られている。特に「脱清」によって清との関係が悪化することを政府は危惧していた。よって士族層を県政に協力させ、清との関係を絶たせるために彼らを懐柔・慰撫する必要があった(無論アメだけではなくムチも大いに振るっているが)。そこで士族の利害に関わる秩録処分と地方制度、土地制度改革はより大幅に遅れるのである(注19)。そこにメスがいられるのは明治三〇年代以降であるが、二〇年代半ばにはそのための準備が着々と進められており、一木の「取調書」もそのなかに位置づけられる。次に旧慣改正準備期の状況をみていこう。

(注1) 『沖繩県史』二(琉球政府 一九七〇) 一一二六頁。琉球帰属を巡る日清間の詳しい交渉過程については安岡昭男「日本前期日清交渉史研究」(巖南堂、一九九五)を参照されたい。

(注2) 宮城栄昌「置県後の沖繩県における法律の施行について」(布施弥平治博士古希記念論文集『法制史学の諸問題』、日本大学法学会、一九七一)

(注3) 『沖繩県史』二二(琉球政府、一九六八) 五九五頁

(注4) 『沖繩県史料』近代三(沖繩県史料編集所、一九八〇) 四〇七頁

(注5) 浅野誠『沖繩県の教育史』(思文閣、一九九二) 一三三頁

- (注6) (注7) 『沖繩県令達類纂』上三(ハワイ大学ハミルトン図書館蔵。法政大学沖繩文化研究所複写製本)。
 (注8) (注10) 前掲『沖繩県令達類纂』上二
 (注11) 『沖繩県史』一二二(琉球政府、一九六六)一六二頁
 (注12) 右同書五二六頁

(注13) 松本タミ「戦後沖繩の家族と法」(日本法社会学会編『婦人の法的地位』、一九七六)八〇～八二頁
 (注14) 浅野前掲(注5)一三三頁

(注15) 宮城栄昌『沖繩のノロの研究』(吉川弘文館、一九七九)一五三頁以下

(注16) 菊山正明「沖繩統治機構の創設」(『新・琉球史』近代現代編、琉球新報社、一九九二)八六頁。裁判制度については同氏「琉球処分における真宗法難事件と裁判権接収問題」、『琉球処分と沖繩統治機構の創設』(共に『明治国家の形成と司法制度』お茶の水書房、一九九三)も参照されたい。

(注17) (注18) 宮城前掲(注3)三三四頁以下

(注19) 地方自治制度は「国内の政治的統一を強化し、国家の主権的独立と対外的拡大をその内部から支え」
 「国民国家の発展の内部条件」(山田公平「近代日本の国民国家と地方自治」名古屋大学出版会、一九九一)を整えるものであり、一八七八(明治一)年のいわゆる「三新法体制」以来、その整備に力がいれられてきたことはいままでもない。沖繩でも明治一〇年代前半、上杉・岩村県令が地方制度改正を提案するなど、その必要性が認識されてはいた。にもかかわらず大筋では旧慣が存続した原因については、旧慣を

存続するさい政府は沖繩からの経済的収奪を意図していたが、統治の方針にどのような変遷があったのかという論点を巡って西里喜行氏、安良城盛昭氏の間で論争があった(西里「沖繩近代史研究」沖繩時事出版、一九八一、安良城『新沖繩史論』沖繩タイムス社、一九八〇)。これらの論点につき今回判断を示す準備はないが、少なくとも対清関係に配慮し士族層を慰撫する必要があつて旧慣の急激な改正を避けたという理解については西里・安良城両氏とも一致していると思われる。

2 旧慣制度改正への動き

旧慣制度の弊害については代々の県政が認識していたところだが、本格的な改正に着手するのは丸岡莞爾知事の時代である。丸岡は一八八九(明治二二)年に「沖繩県治に関する建議書」を大蔵大臣に提出し、翌年一〇月には「田制改正ノ件」を内務大蔵大臣に上申したがどちらも却下された(注1)。しかし丸岡県政の制度改正への取り組みは精力的に旧慣調査を行うなど(注2)、次の時期への貢献としては見逃せないものがあつた。

制度改正をより強力に推進し、土地整理を実現するのは丸岡の後任の奈良原繁知事の時代である。一八九二(明治二五)年七月から就任した奈良原は制度改正のための旧慣調査資料の編纂を進め、翌年「沖繩旧慣地方制度」「沖繩旧慣地制」等を刊行した(注3)。調査と並行して奈良原はこの年五月、内務省に対して地方制度改正に関する上申をおこない「案」を提出した(注4)。内務省は「沖繩県地

方制度取調委員」を設けて県官から事情を聴き改正が急務であることを認め、[案]自体は不備が多くさらなる調査が必要であるとして「爾来当省吏員ヲ実地ニ派遣シ」調査に従事させた(注5)。

このように丸岡、奈良原政期に制度改正は進められるが、この時期に作成されたとされる「地方制度改正案」の存在が知られている(注6)。この「地方制度改正案」は「沖繩県郡編制」「沖繩県間切制」「沖繩県区制」「沖繩県土地処分地租改正法」といった法律案、勅令案及びこれらに付属する勅令案、参考資料をまとめた簿冊であるが、作成の背景として福岡且洋氏は二つの可能性を提示している。「①明治二六年五月の県庁提出[案]不備をうけて(略)一木書記官が沖繩派遣されるまでの明治二七年一月頃までに起草、審議された可能性」、そして「②一木書記官等の派遣後に、現地調査を踏まえた上で起草された可能性」(注7)。後者の場合「現地調査を踏まえた上での改正案が起草された可能性が指摘できる。一木書記官がその後、改正案を提出したかについて確認はできないが(略)内務省で取調書と同時に法案が作成された可能性は高い」と述べている(注8)。

このあたりの経緯につき一木自身は以下のように振り返っている。「沖繩の地方制度調査は其俣には役にたたなかったけれども、後年沖繩の地方制度改革の源は爲した。(略)此調査は以前に沖繩県知事から地方制度改正の申出が有つたのに基き、余が調査を命じられたものである。(略)滞在四十日間にして帰京、二ヶ月かかつて浩瀚な復命書と間切制及び郡制に関する草案、及び土地制度を改正する方案などを提出した。(略)内務省のは多分焼けたらふが、沖繩県庁には残っているであらう」

(注9)。この「回顧録」は野口明氏が大正二五年に一木の講述を筆記し、それからさらに三〇年経過した昭和二九年に編集・刊行したものであり、一木の思い違いや筆記のさいの誤りも考えられそのまま鵜呑みにすることは危険である。が、もしこの箇所には誤りがないとするならば福岡氏の指摘する通り、一木が調査を踏まえて改正案を起草し、それをもとに内務省で「地方制度改正案」中の法令案が作成された可能性は否定できない。正確な経緯については今後の課題としたい。

ここまでの経緯で少なくともいえることは、まず一八九三(明治二六)年五月に県が内務省に対して地方制度を改正する「案」を上申し、それを不備とみた内務省が一木に調査を命じ、彼は一八九四(明治二七年)二月に調査を行い「取調書」を作成したということである(そして一木の調査の前か後に「地方制度改正案」が作成された)(注10)。「取調書」は後の「沖繩県区制」「間切島規定」等と類似するところが多く、これらの法令作成のさい少なからず参照されたと思われる。「取調書」は法令案という形式ではなく、個々具体的な状況を述べてその対策を提案するという形で、一木の沖繩に対する認識が直接的にでており、後の諸法令の立法趣旨を知る上で参考になるものと考えられる。

(注1) (注2) 福岡且洋「明治二年代中頃の沖繩県地方制度改革の胎動―沖繩県庁及び内務省の動向と『地方制度改正案』作成背景を中心に―」(法政大学沖繩文化研究所紀要『沖繩文化研究』二四号、一九九八)一

〇五―一〇六頁

- (注3) 『沖繩県史』二 旧慣調査資料(琉球政府、一九六八)
 (注4) (注5) 『沖繩県地方制度改正ノ件』(『沖繩県史』二三、一九六六) 五九九頁
 (注6) 『地方制度改正案』(国立公文書館蔵、作成年度不明)
 (注7) 福岡前掲(注1) 一一六頁
 (注8) 右同書 一一七頁

(注9) 一木先生追悼会代表者河合弥八発行『一木先生回顧録』(一九五四、非売品)
 (注10) なお旧慣廃止を促した要因として宮古島民議会請願運動など、その弊害を農民の側から糾弾した事例がいくつか存在することを見逃すわけにはいかないが他日を期したい。

二 一木の地方自治観の検討

ここでは一木の国法学、行政法学に関する著書、論文から彼の問題意識と自治観を探ってみる。

1 一木の問題意識

まずこれまでの一木に対する評価をみていこう。家永三郎氏は『日本近代憲法思想史研究』(岩波書店、一九七六)で次のように評している。

「機関説学派の開祖のようにみられているが(略)世代的には機関説学派の二代目」になる。そして「国家は一つの法人」であるという命題は一木の憲法学の大系に関連性をもつほどのものではなく、むしろ君主無答責を法律上に限定し、政治上・道徳上は責任ありとしたところが思想上は重要であり、後には美濃部達吉を含めてすべての憲法学者が天皇無答責を法律以外にも及ぼしているところから、これは「明治前半期の開明的雰囲気で人間形成した世代の特色」である。一木は一方で君民同治説を否定しており、この明治一〇年以來の最大公約的憲法思想を継承していた末岡・有賀より後退していた。すなわち日本の政体では天皇は立法権を行うに議会の協賛を要するが、「臣民に対するの命令は只裁可にあり」「法律が臣民に対して効力を有する原因は単に君主の意思にある」から君民同治の政体ではないとするのが一木の見解であった。と。「たまたま一木の門下から美濃部がでてくるからといって一木・美濃部の系列を機関説学派と位置づけるのは思想的観点から妥当ではない。むしろ政党内閣政治の排斥という点でその論拠こそ異なれど穂積との間になんら意見の相違がなかったことに注目するほうが適切である」という結論になっている。

次に岩村等「一木喜徳郎の法律概念」(日本近代法制史研究会編『日本近代国家の法構造』木鐸社、一九八三)での評価であるが、「一木の法律概念からは、行政命令による立法権が広汎に許容され、これによって議会の立法権が制限された」とする。そして一木学説を「こじつけ」「矛盾」に満ちたものと指摘する一方でこのような学説が明治二〇年代に現実的存在であった点について「日本が後進

資本主義国として出発し、明治二〇年ごろから帝国主義的進出を本格化していくところに一本の存在根拠があつたとみている」と注目すべき見解を述べている。

家永、岩村両氏とも一本の学説について、結論的には国家の権限を広範に認め、議会の立法権を制限する役割をはたすものでしかなかったとみており、妥当な判断だと思われる。

では一本自身はどのような問題意識をもって出発したのか。主著『日本法令予算論』（哲学書院、一八九二）の「緒言」によると、第一回帝国議会における論争の大部分が法律論―憲法解釈の問題に起因するとして「本篇ハ専ラ日本憲法法律ノ成文ニヨリ国法ノ法理ヲ推究」することを執筆の目的としていた。その際強調されたのは、「国家の生存」であつた。すなわち一本は日本の置かれた国際状況について深い危機感を抱いており、軍事力を筆頭に国力の充実を課題としていた。国防を整備し、土木、農工商業を保護育成し、「人民は各力の及ぶ限り、分限の許す限り、国家の為、負担を忍」ばねばならないと述べ、人民の権利についても「言論の自由」や「集會結社の自由何程重んずべきも国家生存の危機を防ぐか為に必要なものは余輩之を割愛せざるを得ざるなり」としている。このような原則から出発する一本の法学は具体的な法制度の説明にあたって、例えば公用徴収法の説明をみると、「国家ハ統治權ノ主体ニシテ其自カラ限ラサル限りハ臣民ニ対シテ無限ノ命令權ヲ有ス而シテ国家ハ必要ト認ムル場合ニ於テ所有權ヲ徴収スルヲ妨ケラル、コトナシ之ヲ要スルニ公用徴収權ノ根拠ハ命令權ニアリ」（公用徴収法大意）法学協會雑誌一四卷一〇、一四号、一八九六」という風に国

家の「無限ノ命令權」を前提として展開していくことになる。

このように一本の国法学は「国家生存の危機を防ぐ」にはどうすべきかという実践的課題から出発している。そしてその課題のためには人民の権利が制限される事態があつても当然であり、国家の命令權を絶対視していく方向にむかうところに特徴があつた。

『一本先生回顧録』ではどうであろうか。「留学の動機」（二二頁以下）ではドイツ留学の動機を「日本の法律を施行するに當つて」「外国人の力を待たずして判断しうる」ようになるためだつたと語っている。具体的には施行されてまもない市町村制の運用において「御雇い外国人」の判断を仰がねばならず、その実行上、解釈上の疑義をモツセ（市町村制の起案者）に聞いて上官に報告する使者の役を務めたのが一本であつた。それは「如何にも不甲斐ないこと」と意識され「洋行の決心を固めた」。そして一八九〇（明治三三）年四月からドイツ留学し、ベルリン大学でギールケの国法学を学ぶなどして（この留学中に『日本法令予算論』を執筆）、一八九三（明治二六）年二月に帰国し内務省に復職した。帰国した当座は「地方制度の問題は、外遊から帰って勿々の知識も有り大抵の難問も解決できるやうな気がした」という。帰国後一年たらずで行つた「沖繩地方制度調査」もそういう仕事であつたのかもしれない。以後帝国議会では府県制・郡制改正案や東京市制問題、郡制廃止問題などでこの分野の第一人者として活躍することになる。

こうしてみると直接的な職務上の課題として日本に導入されてまもない地方制度をどのように解釈

し運用していくかが一木にとって特別な位置を占めていたことが窺える。

さて従来の一木に関する研究は彼の「天皇機関説」を中心に天皇、国家、議会の権限や個人の権利をどうみていたかに集中している。今回「取調書」を読むにあたっては地方制度についての見解も明らかになければならないので、次に講義プリント、論文から一木の地方自治観をみていこう。

2 一木の自治観

一木は法学の著書としては『日本法令予算論』しか残しておらず、あとは若干の講義プリントと雑誌掲載論文にたよるほかない。そのなかで地方制度に関係するものを列挙する。

①『行政法各論』（講義プリント。作成年度は明記されていないが、明治三〇年の法令を引用している一方で、三二年に廃止されている郡会府県会での複選制、郡会の大地主制についての記述があるところから三一年頃の作成と推測される）。

②『国法学』（講義プリント。「明治三二年度講義以謄写版換筆写」）

③『自治論』（『国家学会雑誌』六卷七九号、八一号、一八九三）

④『日本行政法ニ於ケル营造物ノ觀念』（『国家学会雑誌』八卷九三号、一八九四）

⑤『監督権ノ範圍』（『国家学会雑誌』一一卷一三五号、一八九八）

⑥『地方自治体ト警察』（『法学協会雑誌』一七卷一〇号、一八九九）

⑦『行政法汎論』（講義プリント、作成年度不明。①と同時期か）

*以下引用の際には（①何頁）などと記する。

一木は「自治」を定義して「自治トハ最高権ヲ有セサル公共団体ガ法律ニ規定シタル場合ニ於イテ法律ノ定メタル方法ヲ以テシタル国家機関又ハ上級団体ノ監督ニ由リ制限セラルルノ外各自己ノ事件タル国家的政務ヲ法律ニ依リ処理スルニ付キ自由ニ自己ノ意志ヲ定メ及ヒ之ヲ行為ニ現スノ権ヲイフ」（③八一号一七一九頁）とする。これを小島和司氏は「日本の論者で団体自治の要素を指摘した」最初の論文と評した（注一）。氏によると、今日では「自治」は団体自治と住民自治の要素をふくむと説かれるが帝国憲法起草当時はそのようなものではなく、グナイストの自治概念に従い「自治」の識別ポイントとして無給性が掲げられ「市制町村制理由」も「自治ノ事務ヲ全カラシメントスルニハ技術専門ノ職若シクハ常職トシテ任スヘキ職務ヲ除クノ外概ネ地方ノ人民ヲシテ名譽ノ為メ無給ニシテ其職務ヲ執ラシムルヲ要ス而シテ之ヲ担任スルハ地方人民ノ義務トス」となっており「定義においては、住民または住民代表による決定というポイントはヴァイタルなものとはされていない」かった（注二）。そして一木に至って自治の主体を名譽職吏員から自治体とするものになっていく（注三）。

では一木は如何なる論理で団体自治を主張するのか。自治は「被治」の反対であり自ら自己の行為を処理するという意味であるが、では個人の行為の自由も「自治」といえるか。自治の主体を個人と

し、婚姻、居住選定なども自治とする説もあるが、これは「行政上ノ一原則トシテハ全ク其実用ヲ失」うものであり、「自治ハ行政ヲ以テ自己ノ事件トナスモノニ就テ始メテ之ヲ説クヲ得」とし、そのような主体は「公共団体」であると断ずる(③八一号一七二頁以下)。講義プリントでも、自治を「被治者ノ地位ニタツモノヲシテ行政ヲ行ハシムル」とするような「市制町村制理由」にみえる定義では「自治ハ全ク主体ナキモノ」になってしまふと反論する(①四頁)。そして「公共団体ハ(略)国家事務ノ一部ヲ以テ其生存ノ目的トナセルモノナリ公共団体力其生存ノ目的タル公共事務ヲ行フハ国家ノ事務ヲ行フモノニシテ同時ニ自己ノコトヲ行フモノナリ故ニ公共団体ハ独リ自治ノ主体ト為ルコトヲ得」(①四頁)としている。

このように一木は「行政上」の「自治」の定義として主体を「公共団体」とすることを主張し団体自治の側面を強調するが、それは今日いわれるような意味での「団体自治」と同質のものであったかは疑問である(注5)。確かに彼は自治体の国家からの独立性を重視する見解を述べている。例えば「自治団体は法律ノ定ムル監督権ノ範囲外ニ於テ国家ノ干渉ヲ受ケザルノ権ヲ有ス」(③八一号、一七二頁)とし、また「監督権(略)ノ範囲ハ広狭一様ナラサレトモ国家ノ機関ニ指揮命令権ヲ与フルハ団体ヲシテ独立ノ意思ヲ失ハシメ自治権ヲ廃滅スルモノ」であり「国家ハ上ニ列挙セル諸種ノ手段ニヨリテ監督ヲ行フニハ厳ニ法規ヲ守ラサルヘカラス」(①二六頁以下)と、国家の自治体への干渉を法令の範囲内にとどめるよう主張する。しかしながらそれは「国家ノ立法権ハ無限ナルカ故ニ法律ヲ以テ国家ト公共団体トノ関係ヲ規定スルニ當テハ或ハ全ク自治権ヲ剝奪スルノ度ニ迄達スルコト」(③八一号一七二頁)がありうるからであるとしており、「自治権」はかくの如く国家の裁量に左右される脆弱なもの観念されている。

そもそも一木は国家と地方自治体との関係について「地方自治体ハ国家の機関ナリ自治体ノ事務ハ自己ノ事務タルト同時ニ国家ノ事務ナリ国家ハ自治体ヲ機関トシテ其事務ノ一部ヲ行ハシムルモノナリ国家事務ノ一部ヲ行ハシムルハ地方自治体ノ生存目的ナリ」(「其事務ハ国家ノ事務ナル故必ス国家ノ監督ヲ受ケサルヘカラス」(②一四頁))と、自治体をあくまで国の下請的な「機関」と位置づけている。「自治体」が国の「機関」であるというのは奇妙に思えるかもしれない。一木は「如何ナル場合ニ於テ一ノ団体ハ国家ノ機関ナルカ団体ノ事務ハ同時ニ国家ナルカヲ認ムル標準」をたてるかについて「団体ノ国家ニ対スル義務ヲ以テ団体ノ公私ヲ区別スル標準」であり、「公共団体」はそのような義務を負う公法上の団体であるとする(⑦一〇五頁以下)。すっきりした論理とは言いが、要するに「公共団体」は国家に対して(私法上の団体と異なり)国家の事務を処理するという義務を負うのだから国家の「機関」であるということであろうか。ずっと後年になるが美濃部達吉は「公法人を国家の機関たる法人であるとする説が有る。併し法人の観念は機関の観念と相反するもので、国家の機関は其の機関たる地位に於いては、自己の目的を有せず、国家の目的の為に存するもので、随つて法人ではありえない。公法人は自己の存立目的を有し、法律上的人格を認められて居るもので、単

に国家の機関として存在するものではない」(注5)とし、公法人と機関との違いを「自己の目的」の有無に求め公法人は自己の目的を有するから機関ではないとした。同時に公法人の目的は「本来は国家の目的であり、国家から与えられたもの」だから「これを国家の機関であると謂ふのも、半は正當な思想を含んでいる」(注6)としている。一木が自治体を国の機関であるというのも定義上はともかく「思想」としては美濃部もある程度認めていたことではあった。

自治体の性格について「統治主体」としての側面も問題となる。一木は「市町村ノ固有事務ハ全ク助長事務ニ限ル特ニ市町村住民ノ精神上並ニ身体上及經濟上ノ利益ヲ増進スルコトヲ目的トスルモノ」(①一〇頁)であり、「市町村其他地方団体ニ至リテハ命令權ハ甚ダ狹隘ニシテ、其機能ノ大部分ハ營造物ヲ設ケ及ビ之ヲ維持スルニアリ」(④八五六頁)、「地方ノ自治機関ニハ法律ナリ命令ナリノ規定ニ依テ警察事務ヲ扱ハシムルコトハ出来ル、併シナガラ之ハ地方ノ自治アハナクシテ國ノ事務アル、之ニ反シテ地方ノ事務ハ主トシテ助長ノ事務アル」(⑥七〇五頁)と、自治体はもっぱら「助長事務」を行うものとされている。今日の自治体には「行政事務」が法認されており、自治体は国とならぶ統治主体であると説かれることがあるが(注7)、一木においては非権力的なサービス行政のみ自治体の業務とみていたわけである。

最後に住民自治に関する部分をみていこう。一木は地方団体の機関の組織について「選挙ト任命ヲ以テ何レヲ以テ地方団体ノ機関ヲ組織スルノ原則トスヘキカマタ如何ナル程度マデニツノ制度ヲ併ヘ行フヘキカハ國ノ事情ト人民ノ程度ニヨリテ異ナル」(①一九頁)とした。これは「國家ノ認可ヲモ要セスニ自由ノ選挙ニヨリテ機関ヲ組織スコトヲ以テ自治ノ要件トス」「選挙ノ全ク自由ナルニアラサレハ自治体ハ其独立ヲ保ツコト能ハス」とするシユタインの説を排して主張された。また市町村会議員が等級選挙制度によって選ばれることについては「人民ヲシテ公務ニ対シテ皆平等ノ權利ヲ有セシムルトキニハ貧者ハ常ニ富者ヲ圧シ愚者ハ常ニ賢者ヲ圧スル弊」があるとし、「平等ノ選挙權ハ却テ代表ノ主意ニ背クト云ハサルヘカラス」、「負担ト公務ニ参与スル權利トノ間ニ平衡ヲ得サシムルハ地方制度ノ一ノ原則」(①二〇頁)と普通選挙を否定した。住民の意思を自治に反映させる程度は「人民ノ程度」によるとし、等級選挙も肯定するのであった。

もとより自治体の統治主体としての性格や団体自治、住民自治の原理は戦後日本国憲法、地方自治法制定後に法認され理論化されたものであり、一木の時代にそれを求めるのは無い物ねだりであろう。ここでは当時の「自治」概念と今日のそれとの違いを示す限りにおいて今日的自治概念を提示したと理解されたい。

しかし一方で一木の自治観を歴史的限界の一言ですべて正当化することにも躊躇いを覚える。彼の議論の中にはより広く「自治」を展開するような諸外国の制度や学説がふんだんに紹介されており、また「今日ニ於テハ仮令自治ノ思想空漠タルニモセヨ」(③八一号一七一四頁)などという記述もあり、あるいは当時の日本の自治制度に対して批判的検討を加える可能性を有していたのでは、とも考

えられるのである。にもかかわらず常に結論的には所与の地方制度を祖述し、せいぜい厳密な条文解釈を試みるに止まってしまう。解釈の過程でなるべく法令の範囲内に国家の干渉を制限しようとする意図が垣間見えることは事実であるが、前提として国家の命令権は無制限であると断りをいれることで、「自治権」は極めて不安定な基盤の上に立つものとされてしまっているのであった。このあたりに家永氏指摘するところの「学説に対する信念よりもいかに社会的地位への配慮が優先していたか」(注8)、「行政官僚としての一木の立場が国家権力の法による制限を明確化した国法学者としての立場に混濁を生ぜしめた」(注9)といった姿を見る思いがする。

要するに一木の自治観は自治の担い手を自治団体とし、一定の範囲内ではあるが自治体の独立性を確保しようとする志向がみられるところに特色があった。しかし1でみたような国家の命令権を無制限とする法律概念は地方制度にも貫かれ、自治体を国家の下請「機関」と位置づけ、その独立性は国家によって左右される程度のものでされた。そして住民自治への配慮もみられないゆえ、結論としては極めて「官治性」の強い日本の地方自治制度を追認するものでしかなく、自治体は実質的にはあくまで統治の客体の単位としか位置づけられていなかったといえよう。

次は以上の一木の自治観念を踏まえて「取調書」をみていく。

(注1) (注2) 小島和司「明治憲法起草における地方自治」(小島和司憲法論集1「明治典憲体制の成立」、木鐸社、一九八八)三九三頁以下

(注3) 以後行政法学では、美濃部達吉が『改正府県郡制要義』(有斐閣、一八九九)で「自治トハ国家内ノ公法人カ自己ノ意思ヲ以テ其存立ノ目的タル公共事業ヲ処理スルヲ云フナリ」とし、織田萬が『日本行政法論』(有斐閣、一九〇〇)で「自治トハ地方団体若クハ公共組合カ国家ノ委任ヲ受ケテ其ノ団体共同ノ事務ヲ処理スルノ謂ヒナリ」としているように、自治の主体を団体とする定義が定着している。

(注4) 本稿では今日的な「団体自治」、「住民自治」を新井隆一編『行政法』(青林書院、一九九二)七〇頁の定義に従い以下のような意味で使用する。「団体自治とは、国から独立した法人である地方公共団体(憲九二条)が自主的に地方行政を行うことであり、そのため地方公共団体は、「自主立法権」、「自主組織権」、「自主財政権」などの権能を持つことになる。また、住民自治とは、地方公共団体の政治、行政が団体に支配される住民の意思にもとづいてなされることであり、そのために住民は団体の長などを選出する、選挙権、および行政に係わる、直接請求権」などが保障されている」。

(注5) 美濃部達吉『日本行政法』上(有斐閣、一九八六複製版。初版一九三六)四六五頁以下

(注6) 右同書四六七頁

(注7) 「旧明治憲法下の市町村自治体は、「官ノ監督ヲ承ケ」住民生活サービスの「公共事務」を処理するものとされ(市制一二、町村制一二)、非権力的な事業主体にすぎず、国から統治される「公共団体」の一種である「地方公共団体」として、水利組合や土地区画整理組合といった「公共組合」と横並びに位置づけ

されていた。それに対して日本国憲法と地方自治法(昭二二)の下で、市区町村および郡道府県という「地方公共団体」・「自治体」は後述する罰則づきの「条例」制定権や、法律、条例に基づく広汎な権力行使権と各種の給付行政権、法律の枠内とはいえ自治課税権を有しており、司法権・裁判所を欠くが、公権力行使を主に全般的な政治・行政を意味する「統治」を行う「国家」の一種を成している(兼子仁『行政法学』岩波書店、一九九七)一三五頁以下

(注8)(注9)家本三郎『日本近代憲法思想史研究』(岩波書店、一九六七)一四五頁以下

三 「取調書」の検討

1 「取調書」の内容

では「取調書」の中身を検討しよう。参照文献は『沖繩県史』一四卷「一木書記官取調書」(琉球政府、一九六五年)。

まず一木の沖繩理解にかかわる部分を見る(括弧の数字は『沖繩県史』一四の頁数)。

「民心の帰向」(四九八頁)

置県以来警察が注意してきたのは「藩政復旧の論徒」である。黒党、頑固党、開化党とあるがどれも目的は一緒である。黒党は清国専属を望み、頑固党は日清両属を希望する。この両党は度々脱航清国政府に嘆願し、清国政府が救援のため軍艦を派遣するなどの流言をして人心を攪乱している。開化党は「開化進取」の気象を有しているが、復藩を我政府に嘆願せんとの希望を失っていない。「一般ノ民情風俗ハ他府県ト大イニ其趣ヲ異ニ」している。このような状況に対して多少の恩典を与えて懐柔策をとるのは「益々望蜀ノ念ヲ誘起」するゆえ得策ではない。「断々固トシテ改進ノ方針ヲ取り勇往直進シテ藩政復旧ノ到底望ナキコトヲ悟ラシムルヲ以テ得策トスル」。そのさい次の点に注意したい。まず「沖繩県士族ノ思想ヲ一変スルハ有力者ノ子弟ニ正則ノ教育ヲ与フルニ如クハナシ」。「学院ノ分校ノ如キ特別ノ学校ヲ設ケ」ることが望ましい。

・人民の程度(五〇二頁)

生活の程度は極めて低い。衣食住ともに簡単なものである。

商業は大抵小売りで卸商は一五、六人にすぎない。雑商中最も多いのは質屋であるが、女子の内職程度の規模であるから質屋取締規則は施行しなくてもよい。

「人民ノ気風ハ概シテ純朴ニシテ能ク上下長幼ノ序ヲ守ルモノノ如シ」。

風俗は純良である。娼妓に対して検閲の法施行されていないが、娼妓すんで病院の検診をうけることが多くなっているくらいの実況だから施行しても差し支えない。

刑法違警罪中入れ墨の禁止は「多数ノ婦女ハ或イハ社会ノ压制ノ解ケタルヲ喜フコトナシト謂ヒ難

シ故ニ大体ノ改革ニ伴フテ文身ノ禁ヲ実施スルモ別ニ大ナル障害」なし。

「沖繩人」は「大和語」を習う氣力がなく「其ノ進歩ハ至テ遅緩ナリ」。「民情ノ質朴ナルト共ニ旧慣ヲ墨守スルノカモ亦頗ル強」く、「沖繩人ノ頑迷ノ思想ヲ破リテ之ヲ内地ノ文明ニ同化セシムルハ教育ニ依ル外ナシ」。

・村公費賦課法（五三〇頁）

間切・番所の支出中最も重要なのは教育費（国庫の補助あり）。衛生勸業費は「其額極メテ少シ」。病院については、「本県下ハ医術最モ開ケズ」。首里那覇に漢方医、その他の地方に「土俗藪ト称スル素人治療者アリテ焼針瀉血等甚タ危険ナル施術ヲ為ス」。置県後那覇に病院を設け、首里名護久米島宮古八重山に支局をおいたが、「産婦生児ノ取扱ハ内地ト大イニ其ノ習慣ヲ異ニシ危険残酷極マル」。出産後一週間は産婦を眠らせないとか生児を出産後すぐに焼火で暖めたり尖刃で皮膚を切り瀉血したりとかの「奇習アリ一見人ヲシテ戦慄セシム」。「要スルニ人智未タ進マス医術ノ何者タルヲ解セサルニ座スルヲ以テ是等ノ地方ニ於テハ充分ナル保護干涉ノ手續ヲ以テ医術ノ普及ヲ計ラサル可カラス」。

「八重山間切の行政」（五八一頁）

開墾事業の景況は「未タ一トシテ将来ニ確實ノ見込有スルモノナキカ如シ」。原因は資本の欠乏と風土病であるが、内地からの移住者には風土病少なく沖繩島からの者に多い。内地からの移住者は清

潔に生活しているからである。

以上みてきたところでは、「民情風俗」が他府県と大いに異なるというとき、文化的個性を認めるというよりも「民度」の低さをイメージしていることが指摘できる。「民心ノ帰向」中の人民の程度の項をみると生活の程度は低く、旧慣を墨守する傾向が強い点をあげ、「大和語」を習う氣力が薄く、その進歩は緩慢であるとしている。そして教育によって「内地ノ文明ニ同化」させることが必要であると説く。また後でみるように自治体の再編に関しては概ね「漸進主義」を方針としている一方で、入れ墨の習慣や病院の項に端的に現れているように土着の治療法を「奇習」として嫌悪し、こういった領域については積極的に「本土並」の施策を提案している。これは明治初期政権が推進した「開化」政策に符号するものであり、「国民教化と啓蒙の政策」（注一）を優先的に実施しようとするものだった。

しかしながら一方でこの政策がはたした役割は、本土と同じだったといえない。元々独自の国家をなし「琉球処分」によって編入されたという国民統合のされ方のちがいが反映して、「国民教化と啓蒙」はちがった意味をもったと考えられる。この点についてはいずれ稿を改めて論じたい。

次に地方制度に関する部分をみよう。

・那覇及首里（五〇八頁）

那覇首里の制度の著しい点は士族の特権と民費の負担がないことである。吏員総代の選挙権被選挙権は士族のみにあり、平民は公共の事務に携われない。この地の屋敷地は売買譲与が可能で民有地のごときものだが、一切貢租民費営業税の負担がない。「那覇首里ニ民費徴収ノ方法ヲ設クルハ急務ナルコト疑ヲ容レス」。

・間切の区画（五一〇頁）

間切をして「最下級ノ行政区画」にすることを提案する。「往昔ヨリ間切番所ニテ一切ノ地方行政事務ヲ処理シ村屋ハ概シテ番所ト人民トノ間ニ立テ伝達ヲ為ス」のみだし、村では小さすぎて「経済ヲ維持スルコト能ハサルノ慮」があるからである。間切区域の分合境界の変更は極めて難しい。

・間切番所及村屋ノ組織及吏員ノ選任（五二二頁）

番所には地頭代一名、総耕作当、総山当、夫地頭各一名。首里大屋子、大掟、南風掟、西掟各一名。掟一村につき一名、及び文字若干名置く。首里大屋子以下四設を掟理という。

地頭代、掟理、掟には官より俸給をだし本役とする。その他の役と村屋の耕作当、山当はまでを仮役と称す。両者の区別は専務職と名誉職の区別に類する。

間切村制度全体の弊害については「才能ノ有無ニ拘ラス星功又ハ席順ニ依リ昇進スルカ為人物選択スルノ余地」がない点。「官職ヲ以テ既得ノ私權トスルノ思想先入主トナリテ容易ニ除ク」ことがで

きない点。地頭代掟理などは任期短く重任もできず適任者をえても長くは勤められない、上級職に昇る望みのない者は任期満限に近づく、「事務ヲ曠廢スルノ弊」がある点、があげられている。

「制度ノ精神ニ入リテ考フレハ往々見ルヘキモノナキニ非ス間切ノ事務ハ凡テ間切ノ地人ヨリ出タル吏員ニ於イテ之ヲ処理ス而シテ是等吏員ハ各百姓地ノ分配ヲ受ケ或イハ仕明地ヲ所有スルモノニシテ或イハ土地ヲ地人ニ小作セシメ或イハ公務ノ余暇自スカラ農耕ニ従事シ或イハ家族又ハ雇人ヲシテ土地ヲ耕作セシムルモノ多シ殊ニ仮役ニ在リテハ」俸給が安く生計維持できないので農耕中心に生計をたてている。この点を「沖繩ノ地方制度ハ自治ヲ極端迄及ホシタルモノ」と評している。もつとも先にあげたように吏員が職務を既得の権利と誤認し、名誉の為にその地位にあるのではなく、「吏員ハ自スカラ一種ノ團結ヲ形成シ真正ナル自治ノ精神ニ適合スル」ものではないが、「間切ノ地人ヲシテ間切ノ行政ヲ担任セシムルノ精神ハ地方制度改正上參酌スヘキ一要点トス」。

沖繩の地方制度の特殊な制度は文字（見習い吏員）である。これは薄給だが、事務処理能力は高給の老朽吏員に勝る。「全県ニ在リテハ一般ノ人智猶低度ニ居リ教育猶未タ洽カス文字ヲ書スルコトスラ吏員ノ外能クスルモノ稀ナルノ状況ナルカ故ニ此種ノ制度ヲ以テ吏員ヲ養成スルニ非サレハ間切ノ行政事務」を維持できない。仮にこれを廃止すれば「間切人民ヲシテ公共事務ノ何物タルヲ知ラシメ其公共的思想ヲ發達セシムヘキ唯一ノ手段ヲ失イ従来ノ慣習中ニ存在スル良思想ヲ廢滅スル」ことになる。

県庁は文字を廃止し書記の下に若干の雇を置くという意見をもっている。が、雇といえども俸給をもつて公務に従事するのだし、文字のように薄給で満足しない。「制度ノ美ヲ求ムルノ点ヨチ見ルモ経済ノ点ヨリ見ルモ」文字に代わつて雇を置くことは得策ではない。

間切吏員数は多すぎる。「多少ノ減少ヲ加フルヲ得ルハ疑イヲ容レサルナリ」。村屋の吏員は必要である。間切の区域が広すぎるうえ、人民の多くは「文字ヲ解セサルモノ」ゆえ戸籍事務など掟が人民にかわつて行つている状況である。頭は掟のごとく「吏員の種族」ではなく農民よりでた総代の性質をもつ。貢租取り立てなどに「便宜ヲ加フルコト少ナカラス」。よつて掟、頭の両職は将来においても必要。

総山当、山当は山林の監督取締を行う。多少警察の性質を帯びるものだが、「沖縄県ノ山林ハ柚山ト雖モ多少間切又ハ村ノ共有財産ニ似タル所アルヲ以テ間切又ハ村ニ於イテモ之ヲ保護スルハ強チ之ヲ目スルニ警察ヲ以テスヘカラサルカ如シ」。

県庁の上申では総耕作当、耕作当、総山当、山当は廃止するという意見だが、これらの職務は「平常農耕ニ従事スルモノヲ以テ之ニ充テ必要アルトキニ限りテ番所ニ勤務シ又ハ巡回セシムルトキハ能ク實際ノ事情ニ通シ其ノ実効却テ大ニ書記官等ヲシテ此事務ヲ取扱ハシムルニ優ル」と評価する。

間切制度についての提案をまとめると、吏員の選任は地人よりする例を除いて監督官庁の選任に一任し人材登用の途を開く。捌理の定員を一名か二名減じ文字の定員も大幅に減じ、総耕作当・耕作

当・総山当・山当に相当する吏員を置き一村又は数村に一人掟を置く外は間切、村の吏員を廃止する。その他は現行制度の精神を存続させれば「沖縄地方制度中ニ存スル好制度ヲ破壊シ画一主義ヲ以テ之ニ代ワルカ如キ憾ナカラン」。

・間切又ハ村ノ集会（五二六頁）

間切、村によつては百姓地配分、神事祭典などを協議する慣習がある。しかし番所、村屋の費用は吏員のみで決定していた。その後明治二年には間切に予算協議会が設置された。各村から総代を選出するが、選挙権は二五歳以上、被選挙権は三〇歳以上の男戸主で村に家屋を有し一年以上居住するものに付与された。

間切総代の選挙は一応投票でなされるが、実際多くの場合「地人中一五六歳以上五六〇歳以下ノ地人戸主一同集会シ一二重立チタルモノノ発言ニ依リ他ハ其同意ノ意ヲ明示又ハ黙示シテ選挙終ル」。「選挙等ノ簡易ニ行ハルルハ長幼ノ序ヲ重スルノ慣性根底ヲ有スルコト深キノ致ス所ナリ徒ニ紛雜ナル選挙手續ヲ定メテ以テ此美風ニ易フルカ如キハ策ノ得タルモノニ非ス」。

県庁の上申では各間切に間切会を置き、財産の有無に関わらず一定の資格あるものに選挙をさせるとしている。今日このような選挙方法は「行フヘカラス」ものだが、地方制度を定めるにあつて全く議事機関を欠くわけにはいかない。今間切会村会をつくるのは「目下ノ人民ノ程度ニテハ未タ民心ニ影響スルカ如キ憂」はある。しかし「今ヨリ會議ヲ設ケ良好ノ慣習ヲ養成セハ他日人智漸ク進ミ党

争漸ク行ハルル時ニ至リ會議ヲ設ケ其始ニ於テ惡慣例ヲ造ルニ優ルコト遠カルヘシ」。議會開設に際して「選挙権被選挙権ノ要件及選挙手續ヲ定ムル最モ慎重ヲ要ス」。先述のように財産上の要件は不可欠である。百姓地の配分には実は大きな差がある。実際には負担税額の差は大きい。土地処分のさいには配分は現在のと大差ないようにしたい。「現行制度ニ依リ（略）私有地及百姓地ニ対シ負担スル貢租類ヲ標準トシ前掲ノ表ニ就キ適當ノ額ヲ以テ選挙権被選挙権ノ要件トナサハ土地制度改正ノ後ニ至ルモ毫モ差支ヲ見ルコト無カルヘシ」。

・監督（五三九頁）

「間切ノ制度ヲ改革スルモ之カ監督ノ責ニ当ル者其人ヲ得ルニアラサレハ有効ノ改正ハ期スヘカラス故ニ地方制度ノ改正ハ監督官庁ノ組織ヲ改正シ其人物ヲ精選スルコト第一ノ急務ナルヘシ」。

「土地の制度」（五四二頁）

百姓地定期割換は「財産ノ平均ヲ求ムルノ点ヨリ論スレハ或イハ良制度」。

しかし一方で「旧藩来腐敗シタル地方制度」を改正し「自治ノ方針ニヨリ漸次ニ歩ヲ進ムヘキ」時期である。それには議會をおこす必要がある。議會を設置すれば党派関係生じるのは「内地ノ町村ニ在リ」。このとき割換制度を「濫用シテ競争ノ利器トナサハ少数者ノ生命ハ一二多数者ノ意志ニ繫カル」。

官民有査定は緊要である。順序としては地方制度改正の後土地制度改正をするべし。吏員の腐敗が

甚だしいので地租改正のような大事業を実施するのは危険である。

「山林の制度」（五六四頁）

山林制度は他に類をみないほど「綿密周到」。私有山林の伐木をも許可制にし、船舶入港時の検査で手形と合致しない木材は私有林のも凡て没収するなど「所有権ヲ侵スモノ」であるが、「山林保護ノ制度ハ其方法巧妙周到」で「一条章ノ末ニ拘泥シテ此制度ヲ害フニ忍ヒス」。

ここでは間切・村の現状に対しては、「自治ヲ極端迄及ホシタルモノ」と評価している点が注目される。それは吏員が「地人」＝現地の農民から多くリクルートされていく点を指しているわけだが、「公共精神」を發達させるメリットがあり、制度改正にあたって斟酌すべきだとしている。文字の採用、山林保護の方法など、ことあるごとに住民による業務の遂行＝公共思想の發達と評価しているのだ。「山林」で言及しているように、警察権や所有権に抵触しても、「好制度」の維持を優先させている。ここには「今地方制度ヲ改ムルハ即チ政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ又人民ヲシテ之ニ参与セシメ政府ノ繁雜ヲ省キ併テ人民ノ本務ヲ尽サシメントスルニ在リ」と「市制町村制理出」で述べられている当時の自治制度に対する認識と同一の考え方がみられる。先にみたように一木は「行政上」の「自治」の定義として少くとも形式的には「団体自治」を提唱しており、名誉職制度に対しての見解は判然としないうところがあつたのだが、その理念、地方制度における役割を十分に認識していたことが解

る。本土では名譽職制度は「拒自」をはじめとして多くの法的紛争が生じたといわれるが、(注1)沖繩にはこれに類似する慣行が根付いているとみて、そこはなるべく生かしていきたいと考えたと推測される。ただし全体としてみれば吏員の過剰、無能ぶりをことあることに指摘しており、これを改めない「地租改正」のような大事業の遂行は困難であるとみていた。

以上のような現状認識にたつて一木は制度改正の方針を、吏員数を減じ、吏員の選任は(地人よりする例をのぞいては)監督官庁の選任に一任する、それ以外は現行制度の精神を存続させ「沖繩地方制度ノ中ニ存スル好制度ヲ破壊シ画一主義ヲ以テ之ニ代ハル」ことなきよう求めた。地方議会の設置については「民度」や地割制の害を指摘し、ややためらいがみられるが、結局間切には間切会を置くこととし、選挙権被選挙権については財産上の要件を不可欠のものとした。監督権については「地方制度ノ改正ハ監督官庁ノ組織ヲ改正シ其人物ヲ精選スルコトヲ第一ノ急務」とした。

以上の方針を一木の自治観と照らしあわせて検討すると、彼が「好制度」とする現地住民が吏員となる自治のありようは国家の下請「機関」としての自治体の業務を効率よく行わせるということであり、住民の意思を行政に反映させる制度を念頭に置くものではなかった。監督官庁による吏員の選任、監督権の整備を強調しているところからもそれは窺われよう。二の2でみたように、一木は住民の意思を行政に反映させる程度は「民度」によるとしていた。沖繩の「民度」を「低度」ととらえていた一木にとっては、住民意思の反映も低くおさえられるべきものと認識されたと考えられる。例えば、

県庁は財産の有無にかかわらず選挙権を認める旨、提案したが、そのような本土でさえ実現していない制度は、一木にとつてとうてい認められるものではなかったのである。

要するに一木は本土の制度をそのまま導入するのではなく、従来の「好制度」と県民の「民度」に配慮しつつ漸次進めていくことを提案したわけだが、結果的には本土の制度以上に「官治的」性格の強い自治制度の実施を正当化するような内容であったということができる。

(注1) 藤田正「明治初期国家における「国民」の形成」(利谷信義・吉井蒼生夫・水林彪編『法における近代と現代』日本評論社、一九九三)

(注2) 石川一三夫『近代日本の名望家と自治』(木鐸社、一九八七)

2 その後の制度改正と「取調書」

一木の調査後、一八九六(明治二九)年に「沖繩県区制」(勅令第一九号)、「沖繩県ノ郡編制ニ関スル件」(勅令第二三三号)、一八九七年に「間切島吏員規定」(勅令第五六号)、一八九八年に「間切島規定」(勅令第三五二二号)が公布された。「取調書」と符号する点は、末端の行政区画が間切・島とされ、首里、那覇は区とされ住民は区費を負担するようになり、吏員の廃職に関する規定が設けられ吏員削減が敢行されたことなどである。吏員削減のさい、一木が残すべき価値があったとした文字、山

林取締吏員については、間切島吏員規定第五条、六条の（説明）によると、それぞれ付属員、臨時又は常設の委員として郡司・島長が知事の許可を得て置くことができることとされた（注1）。どの程度これらの付属員、委員が設置されたかは不明だが、一応現地住民を行政へ参加させるルートを確保しているわけである。

本土との大きな違いは間切長、収入役、書記、村頭まで知事に任免権があり、「官治的」性格がより強力に規定されている点である。この点も「民度」を考慮して監督権を整備すべしとした一木の提案が結果的には生かされている。このような官選吏員の弊害については当時の新聞記事に多々みることが出来る。明治三十九年五月九日の琉球新報は、人民は雇い主、吏員は雇い人であるはずだが、吏員が官選で任免を官吏がおこなうため、「官吏の機嫌さへとって置けば自己の地位は保険をつけたように安全」と考え、民には「横着」、官庁には「猫の様に従順」に振る舞うと指摘した（注2）。間切島会の議員選出方法は「沖繩県知事之ヲ定」（間切島規定第三条）とされ、一八九九（明治三二）年の県令第三号第四条で「議員選挙ニ関スル事項ハ従前ノ例ニ依ル」とされた（注3）。この時期の議会の実態は、比嘉春潮によると「間切・島議員も最初のほどは、従来の村総代と実質的には何の変わりもなく、間切・島会もまた従来の予算協議会のつづきのようなもので、大体郡役所員の指導によって作りに上げた経費予算を形式的に議決するだけのことが多く、至って幼稚な自治制だった」（注4）。

とにかくもこれらの地方制度改革を楳子にして一八九九（明治三二）年土地整理法が施行され、事業が終了した一九〇三年以降、地租条例、国税徴収法、民法（土地に関する部分）、登記法、衆議院議員選挙法を実施することが可能になった。土地整理は制度を「本土並」にするために不可欠な事業であったわけだが、一木はこの事業を遂行するには地方制度改革が先決であると主張していた。逆にいえばその限りでの改正でよしとする方針だったとみることもできるだろう。

（注1）『沖繩県史』一三（琉球政府、一九六六）六六七頁

（注2）『沖繩県史』一六（琉球政府、一九六七）七二四頁以下

（注3）同上書九〇頁以下

（注4）比嘉春潮『新稿沖繩の歴史』三二書房、一九七〇）四四二頁

むすびにかえて

沖繩の地方制度はその後一九〇八（明治四一）年の「沖繩県島嶼町村制」、翌年の特例付府県制の施行を経て、漸く一九二〇（大正九）年に「本土並」の地方制度が実施されることになる。一木の調査から実に二六年後のことであった。これだけの期間低度な自治制を強いられることについては、自治制実施の出発点において一木の自治観と沖繩理解が結びついた結果として提起された「取調書」が

一定の役割を果たしたといえよう。

今回は沖縄地方制度が低位に置かれた事情を一本の提案に限定して検討したが、それを受け入れた内務省、政府の地方制度理解、沖縄理解が重要な問題であることはいうまでもない。この点を解明するには、詳細な制度の変遷を調査し、それを支えた自治観、背景にある政治経済、国際関係などのあり方を検討しなければならぬ。さらにいえば琉球処分以降の日本における位置づけをはっきりさせなければ十分に理解することはできないと考える。そしてこのような地方制度はそれまでの現地の生産、生活のありようにかなる影響を与えるのか、あるいは与えないのか。こういった点につき、日本本土のみならず日本の旧植民地に施行された地方制度とも比較検討する必要があるだろう。また今回触れることができなかった、宮古・八重山についても改めて検討したい。本稿は序章にもあたらな小論にすぎないが、いずれこのような課題に取り組むことを約して結びにかえたい。

本稿を作成するにあたり、法政大学沖縄文化研究所に資料閲覧でお世話になりました。ここに記して感謝申し上げます。