

明治二十年代中頃の沖縄県地方制度改革の胎動：沖縄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

福岡, 且洋 / FUKUOKA, Katsuhiro

(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)

24

(開始ページ / Start Page)

91

(終了ページ / End Page)

128

(発行年 / Year)

1998-03-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00002762>

明治二十年代中頃の沖縄県地方制度改革の胎動

— 沖縄県庁及び内務省の動向と『地方制度改革案』作成背景を中心に —

福岡且洋

はじめに 問題の所在

沖縄は琉球処分により日本の一県である沖縄県として発足するが、その法制については、明治十二年六月二十五日「沖縄県布達甲第三号 諸法度之儀更ニ改正ノ布令ニ及ハサル分ハ総テ従前ノ通相心得申ヘク此旨布達候事」(一)によって依然、王国時代の旧慣諸制度を継続することが規定された。つまり、国内法の適用外が基本とされ、沖縄は日本の近代国家形成期における言わば「例外地域」として存在していたのである。

このため、沖縄県の地方制度改革についてはいち早くその改革の必要性を認識されており、明治十

八年をめざした旧慣改革が計画されていた。この計画は「旧慣ノ改正ヲ企画セラレタル」ものの、その①、沖縄内部の社会的状況、その②、明治政府のおかれている国内政治状況、その③、対清との国際状況という三つのかかりから中止されるにいたり、その後「旧慣存続体制」がとられることになった。(2)

沖縄県においてそれまでの「旧慣存続体制」から、旧慣改革＝地方制度改革に着手されるのは日清戦争勝利後の明治二十九年以後のことである。したがって、沖縄県地方制度改革が日清戦後の沖縄社会変革の影響を受けておこなわれたものであることは間違いない。しかしながら、ここで問題になることは沖縄県地方制度改革が、日清戦後の沖縄社会変革の影響を受けたにせよ戦後いきなり浮上した計画とは思われないことである。

なぜなら、既に明治二十年代の沖縄県政は、宮古島人頭税問題にみる如く「旧慣存続体制」の維持が限界に達しており、地方制度「改正ノ急務ニシテ時機ノ切迫セルコト疑ヲ容ルヘカラス」(3)状況であったからである。また、沖縄県政に対する政府認識でも、改正について「内地現行ノ県制郡制若クハ町村制ノ処キ高尚ニシテ且進歩セル仕組ヲ採用」することは的確でないとしつつも、「内地自治制施行以前ノ状態ニ迄進マシムルハ決シテ過分ナラス」(4)と述べ、法制についても「憲法施行後ニ至テハ法律命令ニ別段ノ規定アルカ若クハ法律命令ノ解釈上当然沖縄県ニ適用スヘカラサルモノヲ除クノ外総テ該県ニ適用スヘキモノトス」(5)と解釈しているように、あくまで国内であることを前提に、

「例外地域」として存在している沖縄を「制度の一元化」内へ組み込んで行く方針で模索していたことを看取できる。このことは、沖縄に付与された「帝国ノ南門」という国防上の位置付け上からも、求められるべき課題であった。(6)

かかる意味において、それ以前の内務省、沖縄県庁においてもなんらかの形で改革に対する「準備」なり「対応」があったものと思料される。本論は、旧慣改革が具体的に着手される直前にあたる明治二十年代中頃の沖縄県政に焦点をあて、その動向に対して若干の考察を試みることを目的とするものである。

一 史料「地方制度改革案」

沖縄県地方制度改革への「準備」「対応」の動向を論じる上で、手がかりとして利用する史料は「地方制度改正案」(7)である。同史料は元々は大蔵省に所蔵されていた文書であるが現在は国立公文書館に所蔵されており、沖縄県内では琉球大学附属図書館、沖縄県公文書館史料編集室にこの複写製本があり閲覧することができる。

さて、はじめに本史料の構成及び留意すべき点についてを若干ふれておきたい。史料は全体で二百余枚程度であり、表紙には秘の印が捺印されている。内容は大別すると「沖縄県郡編制」「沖縄県区制」「沖縄県間切制」「沖縄県土地処分地租改正法」の四つの法案によって構成されており、これらの法案

は前半部分には手書き、後半部分には活字化されたものが取められている。なお、後半の活字化された部分については、内容は手書きの部分と重複しているが、各法案についてその説明、参照、参考が盛り込まれている他、所々に留意点、訂正が書き込まれている。

史料の構成内容は以下の通り。(史料が案という性格上、明らかに間違いである部分があるが、同部分については(ママ)として原文をそのまま引用した。)

(1) 「沖縄県ノ郡編制ニ関スル件」勅令案 全三条

※参照として「役所ノ沿革概要」、明治十九年十月廿日「沖縄県訓令甲第廿一号」が附属。

(2) 沖縄県郡区制に伴う「地方官々制中改正ノ件」勅令案

(3) 沖縄県郡区制に伴う「地方高等官俸給令中改正ノ件」勅令案

(4) 沖縄県郡区制に伴う「沖縄県ノ警察区域ニ関スル件」勅令案

(5) 「沖縄県間切制」勅令案 全百六十三条

第一章 総則 第一款 間切及其区域 第二款 間切住民及間切公民 第三款 間切ノ規定

第二章 間切行政 第一款 間切吏員ノ組織及任免 第二款 間切吏員ノ職務権限 第三款 役場及村屋

第三章 間切会 第一款 組織及選挙 第二款 職務権限及処務規程

第四章 間切ノ財務 第一款 間切有財産及間切税 第二款 間切ノ歳入出予算及決算
第五章 間切内一部ノ行政
第六章 間切組合及村組合
第七章 宮古島及八重山島ニ関スル特例
第八章 監督

(6) 「沖縄県区制」法案種別記載なし 全百六十二条

第一章 総則 第一款 区及其区域 第二款 区住民及区公民 第三款 区ノ規定

第二章 区行政 第一款 区吏員ノ組織及任免 第二款 区吏員ノ職務権限 第三款 役所及役場 第四款 区吏員ノ給料及給与

第三章 区会 第一款 組織及選挙 第二款 職務権限及処務規程

第四章 区参事会

第四章 (ママ) 間切(ママ)ノ財務 第一款 間切有財産及間切税(ママ) 第三(ママ)款
区ノ歳入出予算及決算

第五章 (ママ) 区内一部ノ行政

第六章 (ママ) 区組合区間切組合及村組合

第八章 監督

※参考として明治二十六年調、「那覇・首里人口及家屋宅地調査表」、明治二十六年十二月三十一日現在、「那覇・首里戸口表」が附属。

(7) 沖縄県区制及沖縄県間切制施行ニ因り解職シタル那覇首里各村役場吏員及間切吏員ニ支給スヘキ一時給与金ノ件」勅令案 全十一条

(8) 「沖縄県土地処分地租改正法」法律案 全七十四条

第一章 総則

第二章 官有地及民有地

第三章 民有地ノ所有者

第四章 土地ノ丈量

第五章 地価

第六章 地券

第七章 沖縄県土地審査委員会

第八章 土地ノ売買譲与及質入書入

第十章 (ママ) 地券書及裏書

第十一章 (ママ) 罰則

第十二章 (ママ) 附則

※参考として明治二十三年十月七日付け上申書「田制改正ノ件」及び、明治十八年—二十年「沖縄全管新旧税額比較表」、「地租改正ニ付民費予算調書」が附属。

同史料は、その作成年代、作成者については全く記載がないが、以下の点から大凡の作成年代についてを推定することが可能である。①、この史料の「沖縄県土地処分地租改正法」法案の参考として、明治二十三年十月に当時沖縄県知事であった丸岡完爾が内務・大蔵両大臣に提出した「田制改正ノ件」が附属していること。(8)②、沖縄県において郡編制、区制、間切制、などの地方制度改革が具体化されはじめるのが明治二十九年以降であること。したがって同法案が作成されたのは少なくとも、明治二十三年十月以降から明治二十八年の間であることがわかる。

また、同史料の末尾には「大阪市西区江戸堀北通三丁目百六十番地 乾」と鉛筆手書きによる記述がある。同史料が当初大蔵省に所蔵されていたこと、史料の性格を考慮するとこの乾は内務、大蔵省、法制局の官僚であると思料される。明治二十一年より昭和最終年までの文官高等試験合格者、及び内務省・大蔵省・法制局職員調査中から「乾」姓の人物を抽出すると、文官高等試験合格者中からのみ該当者が四名確認できる。この内大阪府出身者については、

① 乾 利一 経歴、大正四年文官高等試験合格、内務省入省。岡山、北海道、奈良、鹿児島各

県を経て、大正十四年沖縄県視学官兼学務課長（大正十五年まで）その後復興局、中国合同電気会社入社。

② 乾 伊三朗 経歴、大正十年文官高等試験合格、内務省入省。秋田、山梨、北海道、群馬、岐阜、香川、佐賀、石川各県を経て、昭和十八年退官。

の二名である。二名の経歴等を踏まえると、史料中の乾とは乾利一であると考えられる。しかし、史料作成年代と乾の筆跡が同時代でないことは明らかである。おそらく、沖縄赴任中に何らかの形で同史料に接したと推測されるが、なぜ、同史料が大蔵省に所蔵されたのかという経緯等についても不明であるため今後の説明が望まれる。（9）

以下、同法案についての周辺及び背景について踏まえつつ、同時期の沖縄県政、明治政府の動向を考えていくことにしたい。

二 丸岡知事時代における沖縄県政方向性の模索

明治二十年代前半の沖縄県政は、丸岡莞爾知事の時代に該当する。この丸岡知事時代の県政については同時代の史料発掘が乏しいこともあり、その全貌は明らかになっていない。たとえば、太田朝敷は『沖縄県政五十年』（10）で丸岡知事については「氏は内務省神社局長より転任されたので、神道の鼓

吹には特に注意を払われたようで、波上宮が官幣社になったのは専ら氏の尽力に依るのである。最初の祭の際には、衣冠束帯莊嚴な行列で参詣し、自ら嚴肅に行事を勤修されたという。」と述べるにとどまっている。

丸岡知事時代の県政については、従来の沖縄近代史においてその内実は不明な部分が多く、さほど評価は高くはないといえる。このような評価が大勢をしめるなか、異なった評価をしているのが真境名安興である。真境名は「緊張したる二十五年前後の沖縄」（11）において、「日清戦争前で守旧派の勢力を逞しうした当時の沖縄に於てさへ斯の如き曖昧のある情理一貫したる県治の方針を立られた」とのべ、丸岡の業績を評価している。そこで、ここでは丸岡知事時代に県政上いかなる施策・方向性がとられたのか具体的に検討してみることとする。

沖縄県では、既に明治二十年代初頭には国頭・中頭・島尻各郡で、地方役人と人民間の対立という旧慣矛盾問題が噴出しはじめていた。（12）このような「間切有土地ノ売買ニ付紛議ヲ生シ地頭代以下数名ノ交渉ヲ見ル」（13）状況に対して、明治二十一年に丸岡知事は宮古・八重山を除く県内に予算協議会の設置を命じる訓令を発し、間切の「公費ノ予算ハ総代ノ協議」（14）によって決められることになった。この予算協議会設置は、「人民ヲシテ予算及決算ニ参与セシムル」ことで「少クトモ人民ヲシテ多少安心ヲ得セシムル」（15）ことによって、人民の地方役人に対する不満を回避しようとしたことが目的であり、「予算協議会総代選挙概則」（16）については以下のように規定されている。

第一条 間切島総代ノ毎村二名ヲ選出シ之ヲ以テ定員トシ村総代ハ三名以上五名以下ヲ選出スルモノトス

第二条 選挙権ヲ有スルモノハ年齢満廿五歳以上被選挙権ヲ有スルモノハ年齢満三十歳以上ノ男戸主ニシテ其村ニ家屋宅地ヲ有シ満一ケ年以上住居シタルモノトス

但白痴瘋癲人及禁固以上ノ刑ニ処セラレタル者並ニ身代限りノ処分ヲ受ケ負債ノ義務ヲ免カレサル者ハ選挙被選挙ノ権ヲ有セス

第三条 地頭代ハ其間切島村ノ選挙ヲ監督シ村掟ハ其村ノ選挙事務ヲ整理ス

第四条 選挙ノ期日ハ地頭代之レヲ定メ各村ニ通告ス

第五条 総代人定マリタルトキハ村掟ハ直チニ其姓名ヲ地頭代ニ通知シ地頭代ハ役所長ニ届出ヘシ

第六条 総代ノ任期ハ二ケ年トス任期終リタル後仍選挙セラルルコトヲ得

しかしながら、この規定は「準則ノ規定如何ヲ知ルモノ少ナク又間切ニ依リテハ準則ノ規定ハ實際ニ適合セサル」状態で、「實際ニ行ハレサルモノ」であった。つまり、予算協議会は形式的なもので、実際には機能していなかったのである。(17)このような状況を背景にして、明治二十二年には県内各役所長が地方制度改革の必要性について「各役所長一致シ其ノ改正ノ方案ヲ具シテ知事ニ稟請スル」(18)に至ったのである。

丸岡は同年七月には松方大蔵大臣に対して「沖縄県治ニ関スル知事ノ建議書」(19)を提出している。同史料は、着任当初からの沖縄県治策に対する丸岡知事の意見・方針を把握する上において興味深い史料である。

同建議書から読み取れる丸岡の沖縄県に対する現状認識及び必要な施策は、「世間多事優勝劣敗ノ今日ニ在テハ其人智ヲ進メ産業ヲ増殖」させ、「今日ノ急務ハ益航海ノ便ヲ開キ交通ヲ頻繁ナラシメ寧ろ風俗ヲ奢侈ニ導キ人民ヲシテ富饒ヲ企圖スルノ念慮ヲ起サシムル」事であると指摘する。

このため、現在の沖縄県は「各法律規則ヲモ実施セサル可ラス又其実施ス可キ時期最早到来セリ」という状態に置かれているものの、こうした改革を阻害する要因として「置県以後専人心ヲ収攬センカメ務テ旧慣ヲ破ラサリシ事」が存在しているとのべている。すなわち、丸岡は旧慣の弊害として、①、「間切内法村内法等民法トモ目ス可キ不文又ハ成文ノ規律」、②、「戸口ノ割合ニハ過多ナル地役人」を指摘している。前者については「人民共同ノ組織上ヨリ生スル者ナルニヨリソノ末ヲ掟ヘテ直ニ更革シ難キ者アリ」、後者については「地役人モ容易ニ手ヲ着ケ難キ事情アリ」と言い、この弊害を更革するには「何カ一好機会ヲ作り出ササル可ラス」と述べ変革の困難さを指摘するのである。

しかし、これらの問題は「猶云フニ足ラサルナリ」と述べ、丸岡が「沖縄ノ前途ニ於テ最憂慮ス可キ」問題として懸念しているのは国税徴収額と国庫支出費の問題である。「本県ニ於ル国庫經常ノ歳出ハ凡四拾五萬圓ニシテソノ歳入ハ三十萬圓ニ過キス即国庫ニ於テ年々拾五萬圓ノ損失アル事はナ

リ」と述べている。実際、現在のところ国庫にたよっている一五万の赤字を県税でまかなうことは「到底做得可ラサル」状態であり、もし「拾五萬圓ノ支出ヲ止メント議決」された場合「沖繩ノ県治ハ如何成行ク可キカ」と言うのである。(20) 以上の状況を打開するため丸岡は「非常豁免ナル策ヲ講スルノ必要」を感じ「深慮熟考シテ一種ノ秘策」を建議している。なお、秘策の具体的処分案として以下の十一項目があげられている。

- 一 沖繩県ヲ廃シテ沖繩藩ヲ立ル事
- 一 藩知事ハ親任官参事ハ二人奏任官属ハ藩庁ニテ適宜之ヲ置ク事
- 一 兵事外交警保檢察裁判及学務ヲ除クノ外一切ノ藩政ハ知事之ヲ総判專行シ其實ニ任スル事
- 一 一切ノ租税ハ藩庁ニ收納スル事
- 一 知事以下地役人ニ至ル迄ノ俸給ハ適宜ニ之ヲ定メ藩庁公廳ヨリ支弁ス可キ事
- 一 華土族ノ金禄神官僧侶ノ飯料其他土木官繕以下一切ノ費用ハ藩庁公廳ヨリ支弁ス可キ事
- 一 殖産興業ノ資本トシテ向十二年間金五萬圓宛(現時国庫ノ損失ニ該ル四カ年分凡金六拾萬圓)国庫ヨリ下賜ノ事
- 一 沖繩藩ニ監督官一名勅任監督官補二名奉任属若干名ヲ置ク事
- 一 監督官ハ藩政ヲ監督シ兼テ兵事外交警保檢察裁判及学務ノ事ヲ掌ル事

- 一 監督官庁ニ警部長以下ノ警察官ヲ置キ警保檢察ニ従事セシムル事
- 一 監督官庁ノ費用トシテ年々金七萬圓宛藩庁公廳ヨリ供給ノ事

そして丸岡は、以上十一項目の「秘策ヲ断行スルヨリ生ス可キ結果ハ凡テ三ヶ条」となり、その「何レノ結果ヲ得ルモ沖繩人民カ受ル所ノ幸福ハ同一ニシテ国庫ノ損失ニ係ル拾五萬圓モ早晚停止セラレテ差支ヘサル期アルヘシ」と述べるのである。以下、この三ヶ条の結果について長文であるが全文を引用しよう。

- ① 其一 沖繩ノ人民ハ寧ロ鞭策苦使シテ勞役ニ就カシムルモ之ヲ休養ス可ラス今藩庁カ現時国庫ノ支出ニ比シテ殆半額ノ金(現時国庫ノ歳出凡四拾五萬圓而シテ藩庁カ後來收納スル所ハ租金凡参拾萬圓ニシテ其内七萬圓ヲ監督官庁ニ供給スルトキハ残額凡二十三萬圓ニシテ本文ノ割合トナル)ヲ以テ華土族ノ家録ヲ支払ヒ一藩ノ政務ヲ処弁セントスルニハ其不足ヲ告ルヤ知ル可シ是ニ於テカ農桑ヲ課シ殖産ヲ勤メ租税ヲ増サン為ニハ水陸田山林ノ丈量ヲ為シ賦役ヲ加ヘン為ニハ戸口ヲ調査シ冗費ヲ減セン為ニハ地役人ヲ沙汰スル等凡今日県庁カ為サントスル所ノ方畧ニ着手スルハ逃ル可ラサラン勢ニシテ旧藩王ノ威令ニヨリ土人ヲ以テ使役スルニ付テハ費用鮮クシテ拳ル処多ク且ソノ処分ノ苛酷ナルモ人民ニ於テ忍ブ所アル可シ右ノ外尚各種ノ方法ヲ以テ富饒ノ策ヲ

施スハ相違ナキ事ナラン是ノ如ク藩知事能ク職ヲ蓋シテ十年乃至十四五年間ニ人智開ケ民業進ムニ至ラハ民心ハ一變シテ各府県ト一般參政ノ權ヲモ得ント望ムニ至ルハ必然ノ事ナラン是時ニ方テ知事ノ成功ヲ賞セラレ其爵位ヲ進メ金帛ヲ賜ル等ノ恩典アリテ其職ヲ解キ再廢藩置県ノ処分ニ及ハレン事ハ誠ニ容易ナルヘシ

② 其二 藩知事若前説ノ如ク其職分ヲ蓋ス能ハス誅求度ヲ失ヒ大ニ民心ヲ離畔セシメンカ監督官ハ裁判警察ニ公平ヲ示シ学事ヲ奨励シテ民智ヲ鼓舞セハ民心ハ漸ク藩政ヲ厭ヒ旧慣ニ戀々タルノ心ヲ翻シテ今日ノ県治ヲ追慕スルニ至ラン是時ハ民心ニ從テ廢藩置県ヲ再行シ此期ヲ以テ旧慣ヲ一掃シ新制ヲ布カン事は又容易ナル可シ

③ 其三 尚家旧君臣或ハ此秘策ノ趣旨ヲ窺知リ又ハ後來ニ疑惧スル所アリテ立藩ノ内論ヲ固辭スル事アラシキ其時コソハ尚家及旧按司輩ニ以後復藩ヲ祈願スルノ念慮ヲ断ツ可キ旨ヲ誓ハシメ其趣ヲ管下ニ公布シテ愈旧慣ヲ廢シ内地一般ノ政ヲ猛行スル旨ヲ知ラシメ琉球本島ハ華土族以下簪簪大帯ノ異風俗禁シ徴兵令ヲ実行スル等ニ着手セハ檢地等ノ事ニハ許多ノ費用アル可キモ地役人ヲ沙汰スル等ハ造作モナク行ハレテ其等ノ事ヨリ生スル所ノ人民ノ不平苦情ハ立藩ノ内論ヲ固辭シタル尚家父子旧按司輩ノ上ニ帰シ政府ハ決シテ怨府トナサル可シ又服装ノ旧態ヲ惜ミ若クハ兵役ヲ俱ル徒ハ去テ離島ニ移住シ荒蕪地開墾ニ從事スル等ノ利ヲ生ス可シ

丸岡の言う十一項目の秘策及び結果とは、言わば旧慣体制を逆手に利用して改革の契機を作り出すという計画である。しかし、その方向性は、積極的な改革ではなく、あくまで県政現狀に基づいた消極策であり、且つこの計画の前提として沖繩県を再度、琉球藩に戻す処分を為すことが存在している。すなわち、中央集権化、近代国家建設を邁進する政府にとっては、改革方向として「矛盾」した政策であった。

したがって、このあたりに丸岡建議の限界があつたといえよう。無論、この建議は却下されたわけであるが、ここにおいて重要なことは、丸岡が現在の沖繩県の旧慣体制に対して限界を指摘し、それを踏まえた上で以上のような建議をしていることである。

すなわち、丸岡が最も懸念していることは、このまま旧慣体制が継続されていった場合、沖繩県が現在国庫支出にたよっている十五万円の赤字をどう停止させればよいのかという問題であり、この解決のためには少なくとも現在の県政体制には改革が必要であるという認識である。同史料からは、丸岡知事代の沖繩県政の状況、すなわち沖繩県政における旧慣体制を限界を認識しつつ、その限界をどう打破するかについて、方法を模索している状況が確認できるのである。

翌、明治二十三年十月に丸岡は「田制改正ノ件」(21)を内務、大蔵両大臣に対して上申している。この上申がなされた理由は、既に「土地官民判別ノ為山林測量田畠丈量費」が「廢藩置県ノ当時已ニ廟算ニ包含セラレ」(22)るという、置県当初から土地整理事業が計画されていたことを踏まえた上で

ある。

田制改正ノ件は「現官民有ノ差別無ク田畑一切ヲ丈量審査シ台帳登録地価評定地租改正」するといふもので、耕作地に限定した地租改正計画であった。地租改正計画が耕作地に限定された理由は、いきなり無税である市街地等を有税とした場合「一時七萬戸ノ民心ヲ驚カス可キ事」を招くため、同地の着手は「第二着」の改正に譲ると述べている。(23)

同計画については「沖縄県全管新旧税額比較調」によるシュミレーションが附属しており、旧租税額凡そ二十八万九千円に対して、地租改正後の新税を導入した場合、地租三％の場合凡そ三十一万三千円、地租二・五％の場合二十六万円になると試算している。この他地租改正に要する「予算調書」も附属しており、官費負担が凡そ四万二千円、民費が七万二千円程度になると見込んでいる。(24)しかしながら、この丸岡の提出した「田制改正ノ件」は「詮議及ヒ難シ」とされ却下されたのである。

上申は却下されつつも、その後、沖縄県庁では旧慣改革への対応準備策として沖縄県の旧制度調査Ⅱ旧慣制度調査を進行させていた。明治二十四年には、県庁内務部に旧慣取調掛が設置、親泊朝啓が任命され「琉球廢藩始末」、「旧琉球藩事蹟類纂」等が編纂されている。(25)「田制改正ノ件」却下後、県庁で旧慣調査が進行した理由は旧慣体制改正の具体化には、まず旧慣調査が必要と認識されたからであろう。丸岡知事代には凡そ三百数十冊に及ぶ「旧慣調査書類」が編纂されたという。(26)

以上考察してきたように丸岡知事代の県政施策をみると、旧慣体制の限界が認識され、「県政をどう

するのか」という「現場」の問題認識は感じられるものの、旧慣改革Ⅱ地方制度改革への一貫した方向性、論理は確認することはできない。また、具体的な計画も不備な点が多い。この意味で、丸岡知事代は沖縄県政Ⅱ旧慣体制に対しての問題点が認識され、その問題を改善するための様々な「試行錯誤策」が試みられている状況であると理解できるのである。

三 明治二十六年沖縄県庁の地方制度改革に対する上申

明治二十五年七月、丸岡沖縄県知事の後任として奈良原繁が第八代沖縄県知事に就任した。この時期の沖縄県は、宮古島の人頭税問題をはじめ旧慣存続体制における諸問題が様々な形で露出し初めており、県政はその対応策の検討を余儀なくされていたが、こうした状況に奈良原は、「制度改革ノ一日モ緩フスヘカラサルヲ察知シ時期亦既ニ熟セルモノアルヲ看取シ鋭意之レカ革新ヲ企図」(27)するという、地方制度改革に対して一定の抱負を持ち赴任したのである。

奈良原着任後の明治二十六年になると置県以後、連綿と着手されていた県庁による旧慣制度調査は具体的に成果をみることになる。今西相一参事官によって「首里旧慣調 附那覇屋敷地旧慣」、「旧慣彙纂」等十種類に及ぶ旧慣調査書類が編纂され、明治二十六年四月には沖縄県庁内務部第一課によって「沖縄旧慣地方制度」、同年六月には「沖縄旧慣地制」等の旧慣調査資料が相次いで刊行されることになる。(28)このほか、明治二十六年頃からは土地調査委員が、翌明治二十七年頃には土地整理調査

委員会が県庁内に設置されることになった。(29)

また、奈良原は着任以後、旧慣調査を進める一方で政府に対し、「情ヲ具シ制度改革正ノ急務ナルヲ上申セシコト再三止マラス」(30)地方制度改革の必要性についての上申を行なっている。同時期の沖縄県庁の内務省に対する、具体的な地方制度改革に關係する建議・上申等の動きを「沖縄県地方制度改正ノ件」から確認してみると、次のような動きがあったことがわかる。明治二十六年五月に沖縄県庁が地方制度改革の必要性を内務省に上申、その際に「案」を提出していることである。すなわち、「現任知事ハ(中略)同年五月参事官及主任属ヲ率イテ上京シ案ヲ提出シテ改正ノ止ムヘカラサル情況ニ関シ詳細陳述スル所アリ」。このことは「県庁カ内務省ニ向テ地方制度ノ全体ニ涉リ改正ノ議ヲ提出」した行動であった。

かかる背景には「吏員ノ頗ル冗多ナルト其ノ当器ヲ得サル」という「旧慣制度ニ於ケル弊害」に対して「公然論議シテ苦情ヲ唱フル者アリ」という問題状況があり、既に県内各役所長は「知事ノ諮詢ニ対シ再ヒ制度改革正ノ緩慢ニ付スヘカラサル所以ヲ開申セシムルニ至」つていたのである。このため、奈良原は、町村制の附則第三百三十二条「沖縄県ノ制度ハ別ニ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」を根拠に「早晩其ノ制定ヲ予期スルモノ」と捉え、「先ツ今日ノ民度ニ適応スル程度ニ依テ行政百般ノ基礎タル地方ノ制度ヲ定メ以テ事務ノ整理ヲ期シ併セテ旧慣制度ノ弊ヲ排除」することを企図、上申に至ったのである。(31)

既にこれに先立つ同年三月に、奈良原は宮古・八重山に対して「名子御蔭米宿引女耕作筆者廃止外数件(予算協議会の設置、蔵元機構の改組)」(32)についての内訓を発すなど、「弊實最モ甚シキ旧慣制度ノ一部及二三ノ公費ヲ廃竄」についての旧慣改革に着手していた。(33)先述した通り、この時期県庁では調査委員会が設置され、旧慣調査書類も続々編纂されるなどの動きも確認でき、こうした一連の動きとの関連性も指摘できる。ここで注目しておかなければならないことは県庁上申案が、①漠然としたものでなく具体的に郡区制町村制を踏まえそれに準ずる形で制度改革を構想していること。②単なる旧慣秩序内における「旧慣の部分修正」ではなく、後述するとおり、地方冗多吏員の大廃、町村会の設置等、旧慣制度の抜本的改革を企図する上申であったことである。(34)

この記述からは明治二十六年五月に沖縄県庁から内務省に対して地方制度改革全般にわたつての案が提出されたことがわかる。したがって、この県庁提出の案は「沖縄県郡編制」「沖縄県区制」「沖縄県間切制」「沖縄県土地処分地租改正法」という地方制度全般にわたる、四つの地方制度改革案を含む「地方制度改革正案」に何らかの關係を連想させるものがあるといえる。

しかしながら、同法案が県庁提出「案」そのものではないことを裏付ける諸点が幾つか指摘できる。①、同法案が勅令・法律の起草案であること。②、同法案中の「沖縄県郡編制」中に明治二十六年五月以降の、明治二十六年十月の「地方官官制」を踏まえての改正削除案が盛り込まれていること。また、活字部分の「沖縄県区制」に参考として附属している「戸口表」の調査年月日に、(明治二十六年

十二月三十一日現在」と記載があること。したがって、これらの諸点を踏まえると、少なくとも同法案は明治二十六年五月に沖縄県庁が提出した案そのものではないことがわかる。

奈良原着任以後の地方制度改革に対する一連の沖縄県庁の動向からは、明らかに計画性と一貫した方向性が看取される。すなわち、単に漠然と改正の必要を訴えるものではなく、旧慣制度の実態を調査分析するとともに、沖縄県の現実を踏まえ、あくまで郡区制町村制に準拠する形で旧慣の抜本的改革を企図し、その必要性を内務省へ上申する行動を行っているからであり、この点が丸岡知事時代とは一線を画する。沖縄県庁では着実に全面的旧慣改革に向けての準備体制が整えられつつあったのである。

四 県庁上申に対する内務（大蔵）省の対応

次に県庁案が提出された後の内務省の対応について見てみよう。県庁が「案」を提出した後、内務省は「沖縄県地方制度取調委員ヲ設ケ県官陳述ノ事情ヲ聴クニ及テ當時既ニ改正ノ急務ナルコトヲ認メタリ」。(35)つまり、内務省では県庁提出案を受け、沖縄県地方制度取調委員を設置し、沖縄県の地方制度改革の急務なことについて認めたのである。しかし、内務省は県庁の提出した案に対しては以下の不備点を指摘した。「地方制度ノ組織ニ於テ実ニ其ノ骨子ト為ルヘキ議員ノ選挙被選挙権ノ要件ノ如キ極メテ漠然単二年齡住居ニ制限ヲ置キ男子タルヘキコトヲ規定スルニ止マリ資格上最必要ナル

財産上ノ要件ヲ欠ケリ」(36)つまり、地方制度改革をする上において、「公民ノ資格ヲ規定スルニ最モ緊切ナル財産上ノ条件」(37)が規定されておらず漠然としているというのである。県庁案では地方自治機関として間切会の設置を要求していたが、資格についてはおそらく丸岡時代の予算協議会総代選挙概則と同様、財産規定が含まれていなかったであろう。

このため掲出案については「県庁提出案ハ不備ノ点渺カラサルヲ以テ直ニ採テ之ヲ施行スルコト能ハサリシナリ」(38)と評価したのである。このことは内務省が沖縄県に対して地方自治制度を導入運営する上で私有財産制に基づく公民を必要としていたことを表している。

その後、まず始めに内務省では以下の対応が計られることになった。すなわち「尚精細ナル調査ヲ為スヘキ必要ヲ生シ爾來当省吏員ヲ実地ニ派遣シ又ハ県庁吏員ヲ召喚シテ事ニ従ハシメタリ」。(39)つまり、沖縄県地方制度改革をおこなう手始めには本省吏員による詳細な旧慣調査が必要であると認識されたのである。このことは「旧慣法ノ取調ニ就キ從來県庁ノ調査スル処ハ頗ル不十分ノ憾ナキ能ハス」(40)と指摘されているように、いままでの県庁による旧慣制度調査だけでは不備であったことに起因していた。こうして翌明治二十七年二月には、「從來ノ制度、現今ノ有様、将来ノ見込、即チ改正ノ案等」(41)を取り調べるために一木喜徳郎内務書記官が沖縄県へ派遣され、地方制度改革のための調査が行なわれている。日清戦争終結後の明治二十八年には「(江木千之―筆者註)県治局長ヲシテ当省及文部省ノ吏員ヲ率キ実地ニ就キ制度改革ノ順序方法ニ関シテ利害得失ヲ調査セシムル」(42)事

が行なわれるのである。

同様の認識及び動きは大蔵省においても認められる。土地整理の重要性である。すなわち、「間切ヲ自治区(町村)トシ現今ノ村ハ之ヲ自治区内ノ一部落トナス等適當ノ改正ヲナス」という地方自治制度の導入とそれに不可欠な公民の創出のためにも、沖縄の共同体的土地所有である「地割慣習ヲ廃シ永久ニ土地所有權ヲ分与」するという「田制租税ノ改正及土地所有權分与ノ事」が「到底避クヘカサルノ經過」であると認識されるのである。(43)大蔵省は、以下のような対応を行っている。すなわち、明治二十七年二月に、仁尾惟茂主税官が沖縄に派遣され、沖縄県税法の沿革と慣例について調査し「仁尾主税官復命書」(44)が提出された。

この復命書において仁尾が指摘していることは、改革の前提として「該県収税部ノ調査セル処往々精密ヲ欠キ」状態である従来の県庁調査の不備点に起因した、「県庁内務部其他ニ就キ汎ク材料ヲ募集スルノ止ムヲ得サルモノアリ」という、沖縄税制改革を行うための詳細な旧慣税法調査の必要性である。つまり、「其(県庁―筆者註)調査ノ充分ナルコト能ハサルコト既ニ前陳ノ如クナルヲ以テ恐クハ尚ホ杜撰ノ謗ヲ免レサルモノアラン乃チ其実行ニ関シテハ更ニ慎重ノ詮議」が必要であり、「故ニ改正着手ノ初頭ニ於テ先ツ充分ニ之レカ調査ヲ執行シ可成精密ノ成績ヲ得ンコトヲ冀図セサル可ラス」ことが必要であると具申しているのである。

これを受け、明治二十七年三月に大蔵省では祝辰巳を沖縄収税長に任命、沖縄の税法調査が命じら

れ祝の他、沖縄県収税属永井貞義、高尾亮作、小石原充、川畑徹志等の調査によって、翌年には仁尾の指摘に答える形で「沖縄県旧慣租税制度」が刊行されている。(45)その後、明治二十八年には省内に沖縄県諸制度改正案取調委員会が設置され、大蔵省主税局長目賀田種太郎が沖縄県諸制度改正案取調委員に就任、内国税課長若槻禮次郎、大蔵属鈴木繁等によって沖縄県の実地調査がおこなわれている。(46)調査後の八月には大蔵省によって「沖縄県地租改正法案」が立案されることになった。(47)

以上のような内務省、大蔵省による一連の旧慣調査が行なわれている最中でも、(48)宮古島では人頭税問題、島政改革について「収拾スヘカラサル」(49)事態が進行するなど、地方制度改正は「改正ノ急務ハ益々切迫」する状態にあった。(50)しかしながらこの段階において政府は、「其ノ制度ニ改正ヲ加フル必要アルヘキ」(51)を認め「決シテ改革ノ準備ヲ緩慢ニ付セスト公言」(52)しつつも、実際は「本県ノ人民殊ニ土族輩ハ頑然藩制ノ旧套ヲ脱セス甚シキハ清国ニ対スル關係ノ復旧ヲ期待セル者アリ」(53)という清国との影響を強く有す旧支配者層の不穏動向、さらには、対清関係における琉球問題の未解決といった沖縄社会の不安定要素、外交問題の存在を理由に、具体的な地方制度改正の着手へは踏み切れないでいたのである。

五 地方制度改正案の背景

以上の県庁及び政府の対応、動きを踏まえ「地方制度改正案」の作成背景について推測することに

する。前述の通り『地方制度改正案』は、明治二十六年五月に沖縄県庁が提出した「案」そのものではないことが指摘できる。

それでは、同法案は一体どのような経緯・目的で作成されたものであろうか。県庁提出案は「地方制度ノ組織ニ於テ実ニ其ノ骨子ト為ルヘキ議員ノ選挙被選挙権ノ要件ノ如キ極メテ漠然單ニ年齢住居ニ制限ヲ置キ男子タルヘキコトヲ規定スルニ止マリ資格上最必要ナル財産上ノ要件ヲ欠ケリ」(54)のために、「県庁提出案ハ不備ノ点尠カラサルヲ以テ直ニ採テ之ヲ施行スルコト能ハサリシナリ」(55)と、公民の必要条件を欠いていた為却下されている。

『地方制度改正案』中の「沖縄県間切制」第二款 間切住民及間切公民、「沖縄県区制」第二款 区住民及区公民の項目では、「日本臣民タル間切ノ住民ニシテ年齢満二十五歳以上ノ男戸主三年以来(一)間切内ニ本籍ヲ有シ(二)間切内ニ於テ地租年額 円以上ヲ負担スル者ハ其間切公民トス」、「日本臣民タル区住民ニシテ年齢満二十五歳以上ノ男戸主三年以来(一)区内ニ本籍ヲ有シ(二)区内ニ於テ土地又ハ家屋ヲ所有シ又ハ所得税ヲ納ムル者ハ其区公民トス」と規定されている。つまり、内務省が当初、「県庁上申ノ如ク財産上ノ要件ヲ設ケスシテ選挙権被選挙権ヲ定ムルノ不可ナルハ言ヲ待タサルナリ」と指摘した県庁提出案の公民の財産上未規定という不備点について、法案中では財産上の規定条項が盛り込まれていることが確認できる。

また、「県庁ノ上申ハ各間切二間切会ヲ置キ其議員ハ財産ノ有無ニ拘ラス一定ノ資格アル者ヲシテ選挙セシメントスル」と、間切会の設置を画策していた。(56) この意見に対して一木は「此如キ選挙法ノ今日ニ行フヘカサルハ言ヲ待タス」と財産規定のない選挙方法の不備を指摘するが、間切会設置については「人民ヲシテ予算及決算ニ参与セシムルハ多少是等ノ弊害ヲ矯正スルノ効アル」とし、「会議ヲ開設スルニ付テハ選挙権被選挙権ノ要件及選挙手続ヲ定ムル最モ慎重ヲ要ス」ことを条件に「間切会村会ハ早晚之ヲ設ケサルヘカサル」と述べている。(57) 実際、間切会については同法案中「沖縄県間切制」において財産規定を加えた上で、間切会として設置することが組み込まれている。

旧慣制度改革の要である間切吏員の削減問題については、県庁上申は「文子ノ如キ制度ハ之ヲ全廃シ書記ノ下若干ノ雇ヲ置ク趣意」、「総耕作当耕作当総山当山当ノ職務ハ総テ之ヲ廃止セントスルノ意見」という地方冗多吏員の全廃を計画していた。しかし一木は、文子制度は間切における公共的思想育成の為に必要な制度、且冗多吏員についても全廃すれば「書記等ヲシテ之(筆者注：事務)ヲ取扱ハシムルコト尠々難カルヘシ」と指摘した。このため間切吏員の削減を前提とし、吏員の選任を監督官庁の選任に一任した上で、「文子ノ如キ制度ハ猶今日ニ於テモ必要ノ制度」、「総耕作当耕作当総山当山当ニ相当スル吏員ヲ置」く趣旨での改正、すなわち「前表ハ間切制草案ニ依テ立テタル計算ニシテ戸長ハ一間切一名書記ハ平均同二名文子ハ同五名委員ハ同三名村頭ハ二ケ村二一名ヲ置クノ見込ニ基ケリ」と考えを述べている。(58) この指摘を實際「沖縄県間切制」第二章 間切行政 第二款 間切吏員ノ職務権限から確認すると、第十一条に於て「戸長一名 書記若干名 村頭若干名 文子若干名」を置

く。第十二条で「前条ノ外必要アル間切ニ於テハ郡長ハ沖繩県知事ノ認可ヲ受テ委員若干名ヲ置クコトヲ得」と、耕作当等の補助吏員の設置を規定している。(実際の施行では戸長は間切長、文字は廃止・縮小され附属員となる。)

したがって、同改正案は内務省(大蔵省)が、県庁の上申した旧慣制度の抜本的改革を求める上申案に基づき、不備点の修正をしながら作成起草した法案であると思料される。(59)すなわち、間切の権限を明確化し吏員の整理削減するという地方制度の法体系整備と、「地租改正」によって公民を創出、変則的ではあるがこれに基づき地方自治制度の導入、制限選挙実施といった計画が組み込まれていることが看取できる。この意味で、同改正案の目的は旧慣存続体制の否定をなすと共に、「一般府県ノ制度ニ準シテ實際ノ民度ニ適応」という沖繩の現実をふまえた上での、「地方自治制」に端緒を開く制度改正案といえる。

なお、起草案が作成された正確な年次については現在のところ特定することはできないが可能性として考えられるのは、①、明治二十六年五月の県庁提出「案」不備を受けて一木書記官、仁尾主税官の沖繩旧慣調査が行なわれているとの記述があるため、一木書記官等が沖繩派遣されるまでの明治二十七年一月頃までに試案として起草、審議された可能性。この場合、県庁提出案を受けた直後内務省(大蔵省)が法案を起草したが、不備点があるために、さらなる詳細調査を行うため一木書記官等の現地調査を実施したという解釈になる。②、一方で考えられるのは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である。一木書記官の沖繩派遣目的は旧慣調査、すなわち「従来ノ制度、現今ノ有様、将来ノ見込、即チ改正ノ案等」(60)を取り調べるためであった。この記述には「改正ノ案」とあるため、沖繩調査後に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は確認ができないが、詳細な旧慣取調書である「一木書記官取調書」を提出している。同取調書は全九章、一沖繩県現行制度ノ根拠 二内法及規模帳ノ事 三民心ノ帰向 四土地ノ制度 五国税ノ賦課徴収方法 六土地負担ノ軽重 七山林ノ制度 八間切ノ行政(宮古島) 九間切ノ行政(八重山島) からなり、その後、実際の地方制度改革が同調査報告を基調として行なわれていくことを考えても、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。

法案作成年次については現時点では、年代を特定する決定的な史料がないため①・②を並立的に示しておくしかない。また、法案が省内案であったのか、法制局の段階まで行ったのか等、同法案作成の背景・経緯等の詳細については、今後の更なる検討が必要である。(61)この「地方制度改革案」はベースとなった県庁提出「案」が「県庁提出案ハ不備ノ点渺カラサルヲ以テ直ニ採テ之ヲ施行スルコト能ハサリシナリ」(62)状態であり「比建議ハ直ニ採納セラレサルノ事情ニ逢著スルニ至」(63)ったこと、また法案中、訂正箇所がかなり見られることから明らかに、多数の検討余地があるために却下され採用はされなかったと考えられる。

なお、同法案を後に實際成立する成立案と対比させてみていくと、その内容の相違の大きさと実際の着手順序が比例的であることがわかる。特に郡編制法については成立案にほぼ類似している。したがって、同改正案の作成は決して単なる「案」としてではなく、ある程度の実現性を有した改革への一定布石として作成された改正案といえる。

おわりに

沖縄県地方制度改革が動き始めるのは明治二十八年、日清戦争の日本勝利が地方制度改革着手を踏みとどまらせていた状況に影響を及ぼすことになったからである。つまり、清国との琉球帰属問題が決着をみるとともに、「渠輩ノ迷夢一朝警醒セラレ清国遂ニ頼ムニ足ラストナシ人心茲ニ適帰スル所ヲ知ルニ到レリ」という、それまで「清国トノ關係復旧センコトヲ企図」していた旧支配者層（親清派）の不穏な動向が沈静、沖縄の政治社会状態が急速に変化し、安定化していく。こうして、日清勝利の結果を利用して「本県在来ニ於ケル施政ノ方針ヲ一変シ各般行政事業ノ発働進運ヲ図ル」（64）という方向性で政策を展開していくことが決定するのである。

すなわち、明治二十八年一月には貴族院で「沖縄県政改革決議案」（65）が可決され、その後内務大臣野村靖によって「沖縄県地方制度改革ノ件」（66）が閣議に提出される。この中で着手すべき地方制度改革事業は二期に大別され以下のようになっている。

第一期ノ事業トシテ先ツ着手スヘキモノヲ左ノ三項ト為ス

第一 土地ノ丈量ニ関スル事

第二 那覇首里ニ施行スヘキ制度ヲ定ムル事

第三 郡ノ区画ヲ定メ郡役所ヲ組織スルコト

第二期ニ属セシムヘキ事業大略左ノ三項ト為ス

第一 土地ノ所有權ヲ明ニシ地価ヲ査定シ地租ヲ改正スル事

第二 同時ニ地方税ヲ起シテ国庫支弁ニ属スル地方費ノ幾分ヲ削減スル事

第三 間切ニ施行スヘキ制度ヲ定ムル事

ここで野村は、「土地ノ所有權ヲ明ニシ地租ヲ改正シ兼テ地方税ヲ起ス日ニ至レハ公民ノ資格ヲ定ムル要件ニ乏シカラス又下級団体カ自己ノ費用ヲ供給スルニ於テ賦課ノ標準ヲ求ムルニモ容易ナリ此ノ時ニ至リ始メテ間切及島嶼ノ地ニ行フヘキ適當ノ制度ヲ定ムルコトヲ得ヘシ」といい、沖縄県も公民創出と制限選挙による地方自治制度が可能になると改革内容を構想する。

しかし、その後「郡ノ区画那覇首里両地ノ制度等ハえヲ先ニスヘキ必要アリ」、また「間切島吏員ノ組織任免等ニ関スル旧慣ハ一日モ其改正ヲ猶予スヘカラサル」状態が先決すべき改革問題として認識されることになり、実際の改革は「地方制度改革案」で構想された公民の創出に基づく地方制度改革

ではなく、その力点は公民の創出及び制限選挙を行うための土地整理を未実施としたまま、旧慣制度の改廃に権限の法的明確化・吏員冗多の整理削減という問題解決、地方制度法体系の整備におかれて行なわれることになった。つまり、仁尾が復命書で「本県制度ノ改正タル内地現行ノ県制郡制若クハ町村制ノ処キ高尚ニシテ且進歩セル仕組ヲ採用」することは的確でないとしつつも、「内地自治制施行以前ノ状態ニ迄進マシムルハ決シテ過分ナラス」と指摘したように、改革は公民創出に基づく地方自治制度導入ではなく、地方自治制度を行うための制度整備を主目的にした「前段階的レベル」の改革であったのである。

しかし、ここにおいて重要なことは一連の地方制度改革の直接契機が日清戦争勝利に基づく諸効果であったことは間違いない事実にせよ、以上考察してきたように、明治二十年代初頭以降、沖縄県庁においては「試行錯誤」しつつも、着実に地方制度改革に向けての「準備」が行なわれ、当初内務省では沖縄県にも公民の創出を要求しそれに基づく地方自治制度導入が検討され、法案も作成されていたということである。

中でも明治二十六年五月の奈良原知事が行った、内務省に対する地方制度改革の上申及び県庁案提出という行動は、沖縄県庁が地方制度改革に対してかなりの現実性をもって検討していたことを示している。すなわち、県庁上申は単なる旧慣秩序内における「旧慣の修正」でなく、地方冗多吏員の全廃、町村会の設置等旧慣制度の抜本的改革を企図していた点が認められるからである。その後内務省・

大蔵省が旧慣調査を本格化させ、改革法案を立案化するという改革への具体的対応を考えると、改革の契機として県庁上申の持つ意義は大きい。地方制度改革問題に対する県庁行動の背景には、宮古島問題等の切迫した問題があったことは事実ではあるが、従来評価の低かった沖縄県庁の問題認識と動向についても看過できない重要な要素として位置づけるべきである。

従来、明治二十年代の沖縄県政については「事勿れ主義の無政策・消極策」と、その評価は低いが、旧慣秩序下の県政にもそれなりの積極策を見出すことは可能である。今回検討した地方制度改革案のような史料の存在は、日清戦後始動しはじめる沖縄県地方制度改革が、決して急に浮上してきた政策ではなく、明治二十年代中頃から着々と準備されていたことを明確に裏付けするものである。法案の作成経緯、却下された理由については、当時の沖縄県の社会状況、さらには日本を取り巻いていた国際状況をふくめて、今後さらに分析していく必要があるが、明治二十年代中頃における地方制度改革に対する沖縄県庁の動向、政府の対応策を知る上で、更には、沖縄県をどのように国家体制に組み込もうとしていたのか、を論じる上で同史料は有効な視点を提示しているといえる。

註

- (1) 『沖縄県令達類纂』（ハワイ大学ハミルトン図書館蔵 法政大学沖縄文化研究所複写製本）。
- (2) 「沖縄県地方制度改革正ノ件」（『沖縄県史』第十三巻 一九六六年）。

安良城盛昭「旧慣温存期」の評価」(『新沖縄史論 沖縄タイムス 一九八〇年』。所謂「旧慣期」とは明治十二年の琉球処分から明治三十六年の土地整理事業の終了するまでを指す。「旧慣期」の評価をめぐっては、これを明治政府による一貫した「旧慣温存」政策であったとする西里喜行と、①琉球処分直後の沖縄県内の政治・社会的安定をめざした旧慣政策、②明治十八年の旧慣改革を目指した旧慣政策、③沖縄、国内外の政治社会状況の転換に基づく次善策としての「旧慣存続」であったとする安良城盛昭との間の「旧慣論争」があり、この「旧慣評価」をどう位置づけるかは琉球処分評価と共に、近代沖縄の基本的な位置づけをめぐる論争である。これらは、安良城盛昭『新沖縄史論』(沖縄タイムス 一九八〇年、西里喜行『沖縄近代史研究』(沖縄時事出版 一九八一年)に所収されている。なお筆者は、安良城盛昭の見解に従い「旧慣存続」を使用している。

- (3) 「沖縄県地方制度改正ノ件」(『沖縄県史』第十三巻 一九六六年)。
- (4) 「仁尾主税官復命書」(『沖縄県史』第二十一巻 一九六八年)。
- (5) 「一木書記官取調書」(『沖縄県史』十四巻 一九六五年)。
- (6) 山県有朋「復命書」(明治十九年「公文雑纂」九 内務省)、「国立公文書館蔵」。
- (7) 「地方制度改正案」(現史料は国立公文書館に所蔵されている。なお今回使用したものは琉球大学附属図書館蔵の複写製本)。
- (8) この「地方制度改正案」については、「宜野湾市史」四巻(一九八四年)「五 土地整理関係資料」の解題(田里修)において部分的に説明されている。同市史において「地方制度改正案」は「資料の末尾に一八九〇年の丸山知事時代の法案であることが示されています。従って、この資料集は全体として同年に県が作成し、政府に提出・検討されて、却下された地方制度、地租改正案だったと考えられます。」

と述べられている。なお、田里氏は「明治二十九年沖縄県地租改正に関する一考察」(『沖縄文化研究』15号 一九八九年)でも同様にのべている。しかし、この解釈は妥当ではない。確かに丸山知事の署名が末尾に存在するが、これは「沖縄県土地処分地租改正法」の参考として付属された「田制改正ノ件」に対する署名であり、全体の資料を指している署名ではない。また、「地方制度改正案」「沖縄県土地処分地租改正法」の予算(案)書として紹介されている「沖縄県全管新旧税額比較表」「地租改正ニ付民費予算調書」についても、その調査年次が明治十八年より明治二十二年となっていること、「田制改正ノ件」において「其費用等別紙ニ取調裁可ヲ仰候也」と記述されていることから明らかなように「沖縄県土地処分地租改正法」の予算(案)書でなく「田制改正ノ件」の予算(案)書である。「田制改正ノ件」はあくまで「沖縄県土地処分地租改正法」参考として附された資料である。したがって、「沖縄県土地処分地租改正法」は「田制改正ノ件」とは別の法案であり、明治二十三年丸岡時代の法案でない。本文で説明した通り、この「地方制度改正案」は明治二十六年五月に沖縄県庁が内務省に対して提出した「案」を受けその後、内務省(大蔵省)で起草された法案であると考えられる。

- (9) 乾の調査に関しては、高江洲昌哉氏の協力を得た。同氏のご厚意に感謝します。
- (10) 太田朝敷「沖縄県政五十年」(おきなわ社 一九五二年)。
- (11) 真境名安典「緊張したる二十五年前後の沖縄」『琉球新報』大正五年九月二十四日。
- (12) 喜舎場朝賢「東江随筆続編」(東江遺著刊行会 一九五二年再版)。
- (13) (14) (15) (16) (17) 「一木書記官取調書」(『沖縄県史』十四巻 一九六五年)。
- (18) 「沖縄県地方制度改正ノ件」(『沖縄県史』第十三巻 一九六六年)。
- (19) 「沖縄県治ニ関スル知事ノ建議書」(『松方正義関係文書』第十一巻 大東文化大学東洋研究所 一九九

〇年。

- (20) 「旧慣存続」期における国税徴収額と国庫支出費の問題については、西里喜行の見解に見られるように「沖縄県統計書」を検討し「国税徴収額は国庫支出の県費をうまわり年々その差額は増加傾向をたどったのである。」とする主張がある。これに対して、安良城盛昭は年間十四・十五万円の国庫支出の金録が省かれていることを指摘し、「本土の他府県で徴収された国税の一部が割かれて、沖縄で徴収される国税だけでは賄いきれない国庫支出の沖縄県費を補っていたのが事実」であると指摘している。したがって、丸岡建蔵書のこの記述は、安良城盛昭の指摘が正しかったことを改めて確認することができる史料である。(参考 安良城盛昭 「旧慣温存期」の評価—金城正篤・西里喜行氏の見解の吟味」『新沖縄史論』 沖縄タイムス 一九八〇年)。

(21) 「沖縄県土地処分地租改正法」(「地方制度改正案」)。

- (22) 「沖縄県治ニ関スル知事ノ建議書」(「松方正義関係文書」第十一卷 大東文化大学東洋研究所 一九九〇年)。沖縄県で置県当初から土地改革が計画されていたことについては、既に安良城盛昭が地割制度についての調査が、明治十六年三月時点で完了していた史料(「沖縄県旧慣租税制度」参照巻 所集「地割制度」)を提示して指摘している。(「旧慣温存期」の評価—金城正篤・西里喜行氏の見解の吟味」『新沖縄史論』)。

(23) (24) 「沖縄県土地処分地租改正法」(「地方制度改正案」)。

- (25) 明治二十四年「沖縄県官員録」。昭和四年「沖縄県立図書館所蔵郷土志料目録」(「沖縄県立図書館所蔵郷土志料目録」 法政大学沖縄文化研究所 一九八二年)。

(26) 比嘉春潮「沖縄の歴史」(比嘉春潮全集第一巻 沖縄タイムス 一九七一年)。

なお、旧慣調査は沖縄県設置直後から進められていた。明治十三年九月一日「沖縄県訓令乙第三十七号」で、古文書等の取調・収集が指示されている。しかし、旧慣制度調査として本格的に着手されたのは丸岡知事代以降のことである。(参考 新城安善「沖縄研究の書誌とその背景」『沖縄県史』第六巻 一九七五年)。また、中生勝美は「沖縄の旧慣調査」(「沖縄研究ノート」4 宮城学院女子大学キリスト教文化研究所 一九九五年)で、沖縄県における旧慣調査方法について考えた場合、植民地台湾で宗教が旧慣調査の対象として重要視されたのに対して、沖縄では宗教調査がほとんど行われず、社会単位としての村落の調査が重要視されている事を指摘し、沖縄県への施策と植民地施策の相違を指摘している。

(27) 「沖縄県土地整理紀要」(「沖縄県史」二十一巻 一九六八年)。

- (28) 明治二十六年「沖縄県官員録」。昭和四年「沖縄県立図書館所蔵郷土志料目録」(「沖縄県立図書館所蔵郷土志料目録」 法政大学沖縄文化研究所 一九八二年)。「沖縄県旧慣地方制度」(「那覇市史」資料編 一巻一 一九六八年)。「沖縄県旧慣地制」(「那覇市史」資料編一巻一 一九六八年)。

(29) 比嘉春潮「沖縄の歴史」(比嘉春潮全集第一巻 沖縄タイムス 一九七一年)。

- (30) 「本県土地丈量及地租改正実施之義ニ付大蔵内務両大臣へ上申案」(「税制改正之件」 現史料は国立公文書館所蔵。沖縄県立公文書館史料編集室蔵の複写製本を利用)。なお、同史料についての解説は、拙稿「税制改正ノ件」について(「浦添市立図書館紀要」第9号 一九九八年)を参考。

(31) 「沖縄県地方制度改正ノ件」(「沖縄県史」第十三巻 五九七—六〇四頁)。

(32) 「一木書記官取調書」(「沖縄県史」十四巻 一九六五年)。

(33) (34) 「沖縄県土地整理紀要」(「沖縄県史」二十一巻 一九六八年)。

(35) (36) 「沖縄県地方制度改正ノ件」(「沖縄県史」第十三巻 一九六六年)。

- (37) 「沖縄県土地整理紀要」(「沖縄県史」二十一卷 一九六八年)。
- (38) (39) 「沖縄県地方制度改正ノ件」(「沖縄県史」第十三卷 一九六六年)。
- (40) 「仁尾主税官復命書」(「沖縄県史」第二十一卷 一九六八年)。
- (41) 「沖縄県政改革決議案」(「沖縄県議会史」八卷 一九八六年) 八〇―九二頁。
- (42) 「沖縄県地方制度改正ノ件」(「沖縄県史」第十三卷 一九六六年)。
- (43) 「仁尾主税官復命書」(「沖縄県史」第二十一卷 一九六八年)。
- (44) 「仁尾主税官復命書」(「沖縄県史」第二十一卷 一九六八年)。
- (45) 「沖縄県旧慣租税制度」緒言(「那覇市史」資料編一卷 一九六八年)。「沖縄法制史」(「那覇市史」資料編一卷 一九六八年)。
- (46) 「沖縄法制史」(「那覇市史」資料編一卷 一九六八年)。
- (47) 明治二十八年八月の大蔵省「地租改正法案」は閣議において否決されている。この「地租改正法案」の詳細については野崎昭雄「沖縄県地租改正に関する一史料について」(「東海大学紀要文学部」第二十九編 一九七八年)及び、田里修「明治二十九年沖縄県地租改正に関する一考察」(「沖縄文化研究」15 一九八九年 法政大学沖縄文化研究所)を参考。
- (48) 「仁尾主税官復命書」(「沖縄県史」第二十一卷 一九六八年)。旧慣調査後の制度改革については、大蔵省が税制度改革、地方制度改革の順で行うことを主張しているのに対して、内務省は地方制度改革、税制度改革の順ですべきと主張しており若干の食い違いがあった。実際は内務省の主張通り地方制度改革から着手されて行く。
- (49) (50) (51) (52) (53) 「沖縄県地方制度改正ノ件」(「沖縄県史」第十三卷 一九六六年)。

- (54) 註36に同じ。
- (55) 註38に同じ。
- (56) (57) (58) 「木書記官取調書」(「沖縄県史」第十四卷 一九六五年)。
- (59) 「沖縄県地方制度改正ノ件」では、「土地ノ丈量等ニ関スル事項ハ大蔵省ノ主管ニ属スルヲ以テ其ノ方案ハ大蔵大臣別ニ提出」とされている。このため、「沖縄県土地処分地租改正法」についても法案は大蔵省で作成されたと考えられる。
- (60) 註41に同じ。
- (61) この時期の沖縄県政の動向を知る上で、重要な史料として着目されるのが那覇市が所有する横内家寄贈資料である。同資料は平成五年に横内氏によって那覇市に寄贈されたものである。横内家は代々彦根藩士で横内氏の祖父の横内扶は明治十八年から大正二年まで沖縄県庁に役人として勤務しており資料はこの時のものである。現在、横内家寄贈資料は未公開であり閲覧・利用することはできない。早急な公開が望まれるところである。平成七年の一月から二月にかけて那覇市では「横内家寄贈資料展」がおこなわれたがこの時の「展示目録」には、2―62「本県地方制度改正準備ノ沿革」(秘)なる史料の存在が掲載されている。同史料等の公開によって、沖縄県地方制度改正の過程が明らかになることを期待したい。
- (62) 註38に同じ。

- (63) 「沖縄県土地整理紀要」(「沖縄県史」第二十一卷 一九六八年)。
- (64) 「沖縄県税制改正ノ急務ナル理由」(「税制改正ノ件」 国立公文書館蔵。沖縄県立公文書館史料編集室蔵の複写製本を利用)。

(65) 「沖縄県県政改革決議案」〔沖縄県議会史〕八巻 一九八六年）八〇―九二頁。

(66) 「沖縄県地方制度改正ノ件」〔沖縄県史〕第十三巻 一九六六年）。

【付記】本稿は一九九七年度に琉球大学大学院人文社会科学科学研究科に提出した修士論文「明治三十一年沖縄県施行徴兵制の制度的実態とその意義」の一部をもとに成稿したものである。本稿を成すにあたって、琉球大学高良倉吉先生より御指導頂いた。また本稿紹介の場を提供して頂いた法政大学沖縄文化研究所に対して記して感謝の意を表します。