

# 沖縄県地方制度近代化の道程

——奈良原県政期の地方制度改革構想——

矢 野 達 雄

はじめに

一 国立公文書館所蔵文書

- (1) 内務省旧蔵『沖縄県町村制』
- (2) 大蔵省旧蔵『地方制度改革案』

二 横内家文書から

- (1) 「本県地方制度改革準備ノ沿革」
- (2) 奈良原繁「沖縄県県治一斑」
- (3) 「沖縄県町村制」
- (4) 「沖縄県制」

三 奈良原県政期の地方制度改革構想

- (1) 前史
- (2) 明治25 (1892)年～27 (1894) 年
- (3) 明治28 (1895) 年～明治35 (1902) 年
- (4) 明治36 (1903) 年
- (5) 明治37 (1904) 年以降

むすび

は じ め に

明治12 (1879) 年の琉球処分以降、沖縄県においてはいわゆる「旧慣温存」政策が続いたとされている。「旧慣温存」とは、琉球王国時代の慣習的制度を当面存続させようとしたものである。日清両国に従属していた時代を懐かしみ旧体制に復すことを待望する旧支配層を懐柔するためとされる。地方制度は、土地制度・租税制度とならび「旧慣」制度の中核を構成し、容易に手をつけることはできなかった。しかし日清戦争勝利 (明治29年下関条約締結) 後、もはや清国の介入を警戒する必要もなくなり、旧慣改革＝

地方制度改革が進められる態勢が整ったというのが、これまでの把握であった。

しかし最近の研究では、旧慣改革の胎動はもう少し早く明治20年代半ばから開始されたという認識が共通のものとなってきた。その要因のひとつは、政府および沖縄県の内部でどのような改革プランが準備されていたか、政府および沖縄県内部の政策決定過程を史料に即して検討する作業が精度を高めてきたことがあげられよう<sup>1)</sup>。

政策決定過程を文書史料によって跡づける場合、個々の文書の内容や性格は勿論大事であるが、史料が文書群として存在する場合、文書群の由来や位置づけを明らかにすることも重要である。文書群の位置づけが明らかになれば、個別史料の意義が変わるということもありうる。

その意味で、沖縄県の地方制度改革に関し、注目を集めるようになったのは、各省から国立公文書館に移管され保管されるようになった史料群である。国立公文書館には、もともと内務省に保管されてきた『沖縄県町村制』と題する史料群（以下、これを「内務省旧蔵文書」と称する）、および大蔵省から移管された『地方制度改正案』と題する史料群（以下、これを「大蔵省旧蔵文書」と称する）が存在する<sup>2)</sup>。本稿では、「内務省旧蔵文書」および「大蔵省旧蔵文書」がいついかなる事情で内務省や大蔵省に集めら

1) 私も、これまで沖縄県の地方制度改革に関し、3本の論考を発表してきた。①「沖縄近代史における「旧慣」認識の諸相——琉球処分から土地整理まで——」（田里 修代表・科研費研究成果報告書『沖縄における近代法の形成と現代における法的諸問題』沖縄大学、2005年）、19-46ページ。②「沖縄県地方制度改正過程の一断面」（田里 修代表・科研費研究成果報告書『沖縄近代法の形成と展開——沖縄の特殊性と普遍性——』沖縄大学、2009年）、46-80ページ。③「沖縄近代法期における地方制度の位置——基底的団体の扱いを中心に——」（田里 修・森 謙二編『沖縄近代法の形成と展開』榕樹書林、2013年）237-274ページ。以下これらを引用するときは、それぞれ「第一論文」、「第二論文」、「第三論文」と略す。

2) 国立公文書館においては、『沖縄県町村制』『地方制度改正案』いずれもマイクロフィルムにより閲覧することとなっていたが、現在では両文書とも同館のホームページ「国立公文書館デジタルアーカイブ」から閲覧することが出来る。

れ保管されるようになったか、追究してみたい。

この課題に関して、私が注目しているのは、「横内家文書」中の地方制度関係史料である。意外と思われるかもしれないが、内務・大蔵両省旧蔵文書群の由来や性格を考えるうえで、この文書が鍵を握っているのである。「横内家文書」は、沖縄県庁に在勤した横内扶の旧蔵文書を平成5（1993）年横内家から那覇市に寄贈されたものである。現在那覇市歴史博物館に保管されている。「横内家文書」には、沖縄県の地方制度改革過程に関連する文書が含まれており、その一部は、「内務省旧蔵文書」と重なっているのである。

本稿が検討の対象とする時期は、奈良原繁が知事として沖縄県に君臨した時代であった。「琉球王」とよばれ県内において絶大の権力を恣にした奈良原にとって、地方制度改革とはいったいいかなる意味を有していたか、そしてその帰結はいかなる結末を迎えたか、検討したい。

## 一 国立公文書館所蔵文書

沖縄県の旧慣改革過程を究明するうえで、国立公文書館に所蔵されている史料が注目されるようになってきた。内務省から移管された『沖縄県町村制』と、大蔵省から移管された『地方制度改革案』がどのような関係にあるか見通しをつけておくことが肝要である。まず、両史料の概要を示しておこう。

### (1) 内務省旧蔵『沖縄県町村制』

『沖縄県町村制』とタイトルが付された簿冊は、3冊から成り、その各冊の構成はつぎのようである。

#### I 「沖縄県町村制（その1）」

①「沖縄県町村制」と題する法律案（全文105条）

附）間切島を村と改称する勅令案（全文2条）

②「沖縄県旧慣租税制度」 緒言 祝辰巳（明治28年3月）

II 「沖縄県町村制（その2）」

①「沖縄県旧慣租税制度」（続き）

①-1 琉球藩官員表

①-2 伺指令書

②「沖縄県南北大島（ママ）外一島探検書類」

②-1 無人島探検報告書

②-2 南大東島探検報告（海軍少尉 志摩猛の報告）

②-3 報告書

②-4 南大東島探検報告（海軍少軍医 田辺貞次の報告）

②-5 ラサ島探検報告

②-6 附）図面

III 「沖縄県町村制（その3）」

①「沖縄県旧慣地方制度」付録「沖縄旧慣地制」（沖縄県内務部第一課編纂）

②「沖縄県税制改正ノ急務ナル理由」（活字版） ※2冊同じものあり

③「沖縄県地方制度改正ノ件」

③-0 「沖縄県地方制度改正ノ件」（奥に明治28年 月 日内務大臣子爵野村靖の名あり）

③-1 「沖縄県ノ郡編制ニ関スル件」（勅令案）

③-2 「沖縄県ノ郡区職員及島庁職員ニ関スル件」（勅令案）

③-3 「地方官官制中改正ノ件」（勅令案）

③-4 「地方高等官俸給令中改正ノ件」（勅令案）

③-5 「沖縄県宮古島司ノ俸給ニ関スル件」（勅令案）

③-6 「沖縄県区制ノ施行ニ依リ廢職ニ属スル那覇首里各村役場吏員ニ支給スヘキ一時給与金ノ件」（勅令案）

③-7 「沖縄県区制」（勅令案）全100条 附）沖縄県区制説明

一見してこの『沖縄県町村制』という文書群は、きわめて雑多である。

内容的にみて、地方制度改正に関する諸案（勅令・法律案）、旧慣地方制度に関する調査書、租税制度に関する旧慣調査および改正理由書、離島探検報告書、など多岐にわたる。文書の作成主体の点でも、明らかに沖縄県当局が作成したもの、大蔵省作成と推測されるもの、内務省作成と推測されるもの、不明のものなどまちまちである。作成の年代についても、明治20年代と思しきものと、明らかに30年代のものと同様である。

ところで、この文書群の中心的位置を占めるものは、「沖縄県町村制」なる法律案である。冒頭に置かれていること、また法案の名前が文書群全体の名称となっていることからそのように考えられる。「沖縄県町村制」なる法律案の作成年代は、明治36年頃の作成と推定されている<sup>3)</sup>。さらに注目すべきは、これと同名の法律案が、「横内家文書」に含まれているだけでなく、内容も全く同じなのである。なぜ題名も中身も一緒の法律案が、別々の文書群に含まれているのであろうか。これについては、後に言及するであろう。

## (2) 大蔵省旧蔵『地方制度改正案』

ところで、国立公文書館には、上記内務省由来の史料とは別に、『地方制度改正案』のタイトルが付された文書群が存在する。表紙に大蔵省のラベルが貼られているので、大蔵省から移管された史料群と推定される。そのタイトル名を列記すると以下のようなものである。

### I 「地方制度改正案」

- ① 勅令第 号（案）「沖縄県ノ郡編制ニ関スル件」
- ② 勅令第 号（案）「地方官官制中改正ノ件」
- ③ 勅令第 号（案）「地方高等官俸給令中改正ノ件」
- ④ 勅令第 号（案）「沖縄県ノ警察区域ニ関スル件」

3) 高江洲昌哉「島嶼行政構造の基礎研究の前提として」（『沖縄関係学研究論集』第3号、1997年）、82ページ。また秋山 勝「近代沖縄・北海道地方（自治）制度の比較的研究」（『沖縄大学地域研究所年報』15、2001年）、10ページ。

- ⑤ 勅令第 号(案)「沖縄県間切制」
- ⑥ 勅令第 号(案)「沖縄県区制」
- ⑦ 勅令第 号(案)「沖縄県区制及間切制施行ニ因リ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」
- ⑧ 勅令第 号(案)「沖縄県土地処分地租改正法」[参考 田制改正之件]

II 「仁尾主税官復命書写」(明治27年頃)

III 「沖縄県旧慣租税制度参照壺」(年次不明)

I 「地方制度改正案」の①～⑦は、前掲「内務省旧蔵史料」の(3)③「沖縄県地方制度改正ノ件」中の勅令案(③-1～③-7)とタイトルを同じくする。但し、両者は形式面でも内容面でも、若干の異同が存在する。「内務省旧蔵史料」中の③-1～③-7は活字体の「勅令案」だけから成るのに対し、「大蔵省旧蔵史料」においては、最初に筆記体の「勅令案」が綴られ、のち活字体の「勅令案」が綴られている。筆記体・活字体両案とも、激しい加筆修正が加えられている。

またII・IIIの文書は、旧慣なканずく租税制度に関する調査資料であることが知られる。いずれも大蔵省の官吏による調査報告書と考えられる<sup>4)</sup>。

## 二 横内家文書から

「横内家文書」は、沖縄県庁に在勤した横内扶の旧蔵文書を那覇市に寄贈したものである。横内家は代々彦根藩士であり、横内扶はその9代目である。横内扶は嘉永4(1851)年生まれ、明治16年内務省御用掛として採用された。明治18年8月21日に沖縄県七等属に任じられた。大正2(1913)年に依願退職するまで約27年間、沖縄県庁や島尻役所で勤務した。「横内家

4) 国立公文書館のマイクロフィルムで、同じリール内に「沖縄県旧慣間切内法」「沖縄県全管進級税額比較調査」なども含まれていた。これらも沖縄県租税部による旧慣調査の一環と考えられる。

文書」の中には沖縄県政関係文書が伝来しているが、明治26年8月から退職まで、横内扶が一時期を除いて知事官房に勤務したことに由来している<sup>5)</sup>。

横内家が寄贈した史料のうち、本稿の課題と密接に関連し、地方制度改革にかかわる史料4点につき概要を紹介しよう。

### (1) 「本県地方制度改正準備ノ沿革」<sup>6)</sup>

「本県地方制度改正準備ノ沿革」(以下「沿革」と略すことがある)は、全24葉筆記体の文書である。明治20年代地方制度改正作業を克明に記し、表紙には「秘」の押印がある。筆者、執筆時期は明示されていない<sup>7)</sup>。

本史料が主に記述しているのは、明治25(1892)年7月、奈良原繁が沖縄県知事に就任して以降、明治27年12月までである。とくに、沖縄県の作成にかかり、明治26年3月脱稿、5月29日内務省に上申されたいわゆる「明治26年上申案」をめぐる沖縄県と内務省のやりとりが注目される。

「明治26年上申案」をめぐる県と内務省の折衝は、これまで「地方制度改正ノ件」(前掲「内務省旧蔵史料」Ⅲ③-0)の記述がほとんど唯一の拠り所であった。本史料においては折衝の日取り、参加者、折衝内容等がより詳細に記されている。今後、沖縄県地方制度改正過程の分析にあたっては必ず参照されなければならない史料となるであろう。

---

5) 以上、川島 淳「那覇市歴史博物館所蔵の横内家資料とマイクロ化事業について」(2014年3月22日科研費研究会報告資料)。なお、川島によれば、「横内家資料における沖縄県政に関する文書は、文書管理規程に基づいて、県庁内の廃棄対象文書や、保管の必要が無い文書であったと思われる」ただし、「行政にとっては、重要度の低い文書であるかもしれないが、……歴史研究における資料的価値が高い文書も多々ある」と記している。

6) 本史料は、矢野「第二論文」、65-75ページに翻刻、掲載した。

7) 私は、「第二論文」において、筆者は県参事官の今西相一であり、執筆時期は明治27年12月末または翌年初頭、今西が退職に当たって引き継ぎのために作成した書類ではないかと推定した。

## (2) 奈良原繁「沖縄県県治一斑」<sup>8)</sup>

「沖縄県県治一斑」と名付けられた史料は、草稿と思しき筆記体の文書(21葉)と完成稿とみられる活字体の文書の両様が存在する。文書の末尾に「明治三十六年十月 沖縄県知事兼臨時沖縄県土地整理局長 男爵 奈良原繁」の記載があることから、筆者・執筆時期は明らかである。とくに筆記体の文書は、筆勢のある墨書であり、筆跡からみて奈良原自身の筆にかかると考えられる。

明治36年10月という時点は、奈良原の知事就任後10年余を経過するとともに、沖縄県懸案の大事業である沖縄県土地整理事業が完遂を間近に控えた時に当たっていた。本文書において奈良原は、知事10年余の事蹟を振り返るとともに、今後も県政を担当する意気込みを展開している。

「沖縄県県治一斑」は、まず琉球王国の歴史をかいつまんで述べたあと、明治4年尚泰の琉球藩王冊封、明治12年沖縄県設置以後の歴史をたどる。明治25年奈良原の知事拝命後の沖縄について、「本県ニ於ル諸制度ハ不文ノ習慣法ニシテ一ノ見ルヘキモノナク賦担ハ苛重ニシテ税目多岐復タ言ハバ忍ヒサルモノアリ」、そして「民度ハ極メテ貧弱且無教育」と述べている。その後彼の治世の実績について、まず土地整理については、本年7月に完了し、地租額29万2,304円の減額を実現したとその成果を誇る。その後「教育」「勸業」「開墾」「交通」の諸課題についての達成状況と課題を述べ、最後に「地方制度」について、「土地整理即チ地租改正事業ノ終結ト俱ニ革新ヲ要スルモノアリ」と制度改革の必要性を力説している。その中身についてはのちに検討するが、地方制度改革が諸課題の掉尾に位置づけられている点に注目しておきたい。

## (3) 「沖縄県町村制」<sup>9)</sup>

「沖縄県町村制」は、沖縄県で施行することを予定して沖縄県独自で作成

8) 那覇市歴史博物館作成『横内家文書 県政関係資料②地方制度』(2007年)所収。

9) 那覇市歴史博物館作成『横内家文書 県政関係資料②地方制度』(2007年)所収。

した法律案である。作成者・作成の時期は明記されていない。しかし、法案末尾の「附則」に「明治37年4月1日施行」とあるところから、明治36年頃作成されたものではないかと推測されている。さきに述べたように、本法律案は「内務省旧蔵史料」I-①と全く同一である。

周知のようにいわゆる「旧慣温存」政策のもと、内地の市制町村制は沖縄に施行されてこなかった。「沖縄県町村制」が制定され施行されれば、それは「旧慣温存」政策の終了を告げることになる。ただし、いきなり一般町村制を施行するのではなく、沖縄県かぎりの特別制度を実施しようというのである。

ここで「沖縄県町村制」の特徴を列記しておこう。

第1に、「沖縄県町村制」は、「旧慣温存」政策に訣別すべく構想された案であった。すなわち内地の地方制度と同じく、基底的団体として町村を措定した。一本案のように間切を置いて旧慣とのワンクッションとする構想から一線を画している。町村の区画こそこれまでの間切島の区域を踏襲するとし、急激な変化は避けているが、あくまでも地方制度の基礎単位は町村である<sup>10)</sup>。

第2に、一般町村制にならって、公民制度を導入している。もはや土地整理の完了が既定のものとなっている状況のもと、公民制の導入を躊躇する必要はない。町村の性質は、公私の法人とするが、その能力の範囲は「本県ノ民度ニ適応セル程度」に止めたとされる。公民制度の導入によって、従来の地人と住民の区別は廃される。また、これまで間切島の行政を担当していた地頭以下の吏員を廃し、新たな吏員制度を布くとする。いずれ

10) 高江洲昌哉は、「沖縄県町村制」案においても「町村の区域を「間切島ヲ以テ下級ノ行政自治団体」にすると、間切を踏襲していた」ことを強調する（高江洲昌哉「地方制度の整備——「内地」のなかの「異法域」——」（『沖縄県史 各論編5 近代』沖縄県文化振興会史料編集室、2011年、176ページ）。これは従前の統治政策を踏襲しているかのごとく読める。しかし、間切について踏襲するのはその区域のみであり、地方制度の基底団体を町村とすることによって「旧慣存続」期とは一線を画そうとしているのである。条文にも「間切」なる文言は一切使用していない。

の面でも旧慣制度からの訣別は顕著である。

第3に、住民の自治的協議機関として、町村会を置くが、その権限は歳入出・予算の審議に限定される。町村会の権限は、間切島時代と比べそれほど変わっていない。町村会議員の選挙には、公民による選挙制度を導入している。

第4に、町村には町村長が置かれるが、町村長は知事によって任免される(第8条)。町村長の事務は第13条に列記されているが、その権限は限定的である。町村行政に対する監督として、第1次に郡長島司、第2次に知事、第3次に内務大臣と、段階的監督を規定している。

本制度において最も目につくのは、町村長の任免権を知事が握るなど、「自治」の要素は形骸化しており、強烈な知事の支配下におかれていることである。そのような制度を採用する理由として、「然ルニ本県ノ如キ民度ノ低キ地方ニ於テ他府県ノ如ク若シ公選ニ依ル吏員ヲ以テ行政機関ヲ構成スルモノトセンカ到底当器ノ人物ヲ得ル能ハス」と、ここでも「民度」の低さが理由に挙げられているのである。

#### (4) 「沖縄県制」<sup>11)</sup>

「沖縄県制」も、沖縄県において独自に構想された制度改正案である。本案は、「横内家文書」にしか収録されていない。史料には、作成者・作成時期は明記されておらず、不明である。しかし、前文の中に、「明治三十二年ヨリ〔土地整理〕事業ニ着手シ宮古八重山両島ノ如キハ既ニ本年一月ヨリ地租条例ヲ施行シ其ノ他ハ来年一月ヲ以テ之ヲ施行スルコトト為リ」という文言がある。宮古八重山両島における地租条例の施行は明治36年1月1日、沖縄県における地租条例の施行は同37年1月1日であるから、本稿執筆の時期は明治36年と考えられる。さきに述べた「沖縄県県治一斑」に、「其ノ県制ノ如キハ」と言及があるから、これが本史料を指すとすれば、

11) 那覇市歴史博物館作成『横内家文書 県政関係資料②地方制度』(2007年)。

両者はほぼ同じ時期に執筆されたことになる。

本案に関し最も考慮すべきは、なぜ一般府県制が存在するにもかかわらず、わざわざ沖縄県だけの特例の県制を設けるのか、という点である。これに関して、「並ニ本県制度改新ノ機全ク熟スルニ至レリ然ルニ一般ノ府県制ハ未タ以テ本県ニ施行スベキ<sup>レ</sup>民度ニ至ラス是レ特ニ本制制定ノ必要アル所以ナリ」とある。すなわち「民度」に藉口して、一般府県制からの逸脱を容認させようとしているのである。

本案すなわち「沖縄県制」の特徴は、つぎの通りである。第1に、知事の権限が非常に強大であることである。案は、知事の権限についてつぎのように説明している。「一 知事ノ権限 一般ノ府県制ニ於テハ府県知事が府県ノ機関トシテ有スル権限ニ付テハ其ノ重大ナルモノハ各条文ニ明記シ其ノ他ハ條目ヲ一箇条ニ並列セリ 是レ必スシモ本案ニ於テ模倣スヘカラスト云フニ非サレトモ本案ハ前述ノ如ク行政庁ニ重キヲ置クノ結果トシテ知事ノ権限ハ到底枚挙ニ暇アラス 其ノ概目ヲ規定スルカ如キハ寧口体ヲ得サルノ処アリ 依テ本案ニ於テハ知事ノ権限ハ県会ニ対スルコト県吏員ノ監督及委任ニ関スルコト等重要ナル案件ハ之ヲ条文ニ明記スルモ其ノ他ハ包括的ニ総テ知事ノ権限ニ属スルノ規定ヲ設ケリ」。すなわち一般府県制は知事の権限について列挙主義であるのに対し、本案においては、法文中の列挙は例示であって、知事には包括的権限があるとしている。

第2に、本制度において、沖縄については郡制を予定せず、また参事会を予定しない。その理由として、前者については一般制度では府県郡市町村をすべて「公共団体」としているが、本県では郡を「公共団体」とする必要がないからであると述べる。また後者については、沖縄県の行政は主として国の官吏を県の行政機関にあてるという簡易なる制度をとっているからであるとする。容易には納得しがたい理由づけであるが、その結果どういふ事態が招来されるであろうか。県と町村の間には郡や参事会という中間的団体（機関）が全く存在しないことになる。すなわち町村はハダカで県に対応することになるが、その町村長は任免権を知事に握られており

頭の上がない存在である（「沖縄県町村制」案による）。さなきだに強大な知事の権限はいやましに増大すると予想されるのである。

第3に、県会の設置は予定され、県会議員の選挙権被選挙権についても、公民制を導入しようとしている。しかし県会の組織・権限は、「民度ニ応シ大ニ参酌」された結果、きわめて狭小な権限しか与えられてない。すなわち、県会の権限に関する規定は、以下の3箇条しかないのである。

第31条 県会ハ法律勅令中別段ノ規定アルモノノ外県経済ニ属スル歳入歳出予算並県有不動産ノ処分及課税ノ賦課徴収ニ関スル事件ヲ議決ス

第32条 県会ハ県ノ公益ニ関スル事件ニ付意見書ヲ知事若ハ内務大臣ニ提出スルコトヲ得

第33条 県会ハ官庁ノ諮問アルトキハ意見ヲ答申スヘシ（以下略）

このように一般府県制を布かず、沖縄に特例を布く根拠としては、こども「民度」が持ち出されている。すなわち、かつて地方税規則・府県会規則さらには府県制発布の際沖縄県が除外されたのは「民度ノ許サザル結果」と説かれる一方、明治32年以降の土地整理の進展など「本県制度改新ノ機」が熟するに至った。しかし一般の府県制を実施すべき「民度」には至っていないので、特別県制を実施すると述べるのである。

以上、国立公文書館の「内務省旧蔵文書」・「大蔵省旧蔵文書」および「横内家文書」中の地方制度関連史料を概観した。これら文書群を対照した比較表を次ページに掲げたので、参照されたい。これら文書群の関係は、一見してきわめて明らかとはいえない。2つの文書群に収録された文書もある。またタイトルを同じくする文書同士の間でも、全く同文のものもあれば、微妙に異なるもの（筆記体・活字体と形式のことなるもの、書き込みのない文書もあれば書き込みがあって審議・修正過程と考えられるもの、など）もある。収録された文書の作成年代からみても、「内務省旧蔵文書」は明治26年から同36年まで長い期間にわたっているのに対し、「大蔵省旧蔵

表 沖縄県地方制度3文書対照表

文 書 名	内務省旧蔵文書 『沖縄県町村制』	大蔵省旧蔵文書 『地方制度改正案』	横内家文書	作成時期・作成者
「沖縄県町村制」	○		○	明治36年か 明治28年 祝辰巳
「沖縄県旧慣租税制度」	○			
「南北大高外一高探検書類」	○			
「沖縄県旧慣地方制度」	○			明治26年 沖縄県内務部 明治30年 村越正隆
「沖縄県税制改正ノ急務ナル理由」	○			明治28年月日 野村靖
「沖縄県地方制度改正ノ件」	○			明治27年か
「沖縄県ノ郡編制ニ関スル件」	○	○		〃
「沖縄県ノ郡区職員及島庁職員ニ関スル件」	○	○		〃
「地方官官制中改正ノ件」	○	○		〃
「地方高等官俸給令中改正ノ件」	○	○		〃
「沖縄県宮古島司ノ俸給ニ関スル件」	○	○		〃
「沖縄県区制ノ施行……一時給与金ノ件」	○	○		〃
「沖縄県区制」	○	○		〃
「沖縄県ノ警察区域ニ関スル件」		○		明治27年 一木作成か
「沖縄県間切制」		○		明治27年か
「沖縄県土地処分地租改正法」		○		明治23年10月 丸岡莞爾
「参考 田制改正ノ件」		○		明治27年か
「仁尾主税官復命書写」		○		明治27年 明治28年
「沖縄県旧慣租税制度参照巻～二」		○		
「本県地方制度改正準備ノ沿革」			○	明治27年か
「沖縄県治一斑」			○	明治36年10月
「沖縄県制」			○	明治36年か

文書」は明治27年から同28年頃に集中している、「横内家文書」は「沿革」を別にすれば明治36年に集中しているという具合に、まちまちである。収録文書の作成主体（推定も含む）からみても、「内務省旧蔵文書」に大蔵省関係者の作成した文書が存在し、また「大蔵省旧蔵文書」に内務省作成の法律案・勅令案が含まれるなど、ねじれ現象がみられる。なぜこのような不可解な現象が生じたのであろうか。この問いに答えるためには、沖縄県地方制度に関する諸法案作成過程を振り返っておく必要がある。

### 三 奈良原県政期の地方制度改革構想

#### (1) 前 史

明治12年琉球処分から奈良原知事が就任する前までは、いわゆる「旧慣温存」政策が貫かれた。もっとも第2代県令上杉茂憲は、性急な旧慣改革措置をとろうとしたため、中央政府の意向と衝突して解任され<sup>12)</sup>、以後の県令は旧慣温存政策を踏襲しつづけた。奈良原の前任者丸岡莞爾知事は、「田制改革」建議を提起して、政府から却下された<sup>13)</sup>。これは、琉球藩再設置構想とも関連したいわば後ろ向きの改革構想であり、中央から拒絶されたのも故なしとしない。

#### (2) 明治25 (1892)年～27 (1894) 年

明治25年7月、奈良原繁が第7代目沖縄県知事として沖縄県に赴任した。奈良原は、天保5 (1834) 年生まれの鹿児島藩士である。維新前後、寺田屋騒動・生麦事件・薩英戦争などで勇名を馳せた。明治11年内務省御用掛

12) 上杉県令の旧慣改革措置と中央政府により解任される過程については、矢野「第一論文」24-28ページ参照。また、秋山 勝「上杉県政の挫折と岩村県政への転換」（財団法人沖縄県文化振興会史料編集室編『沖縄県史5近代』、2011年）116-118ページ。

13) 丸岡莞爾知事のプロフィールについては、大里知子「官僚知事の系譜」（財団法人沖縄県文化振興会史料編集室編『沖縄県史5近代』、2011年）131-133ページ。なお、丸岡知事の「田制改革」建議は、「大蔵省旧蔵文書」I「地方制度改革案」の⑧に収録されている。

となり、その後内務省権大書記官、農商務大書記官、静岡県令、日本鉄道会社初代社長、元老院議員、貴族院勅選議員、宮中顧問官などを歴任した。明治25年7月から41年4月迄15年10ヶ月にわたって沖縄県知事をつとめた<sup>14)</sup>。沖縄県に強大な足場を築き、「琉球王」の異名をとった<sup>15)</sup>。

奈良原知事が、それまでの県令・知事と異なっていたのは、就任直後から旧慣改革（土地制度改革の完遂および地方制度改革）に意欲を燃やしていたことである。明治25年12月、奈良原は宮古・八重山両役所長に対して「旧慣改良意見書」を示した。その中で次のように述べている。

夫レ沖縄ノ県治タル一種特別ノ制アリテ置県以来十有余年ノ久シキ依然トシテ旧慣ヲ改メザルハ固ヨリ政府ノ方針ニシテ其故ナキヲ知ラサルニ非サルナリ 然レトモ国会開設以来已ニ三年ヲ経過シ盛ニ民力休養ヲ説クノ今日ニ当リ同ク日本国土ニ棲息スル先島人民ヲシテ独リ惨怛タル苛政ニ苦ムヲ冷視シ是旧藩来ノ慣例ナリト恬トシテ其情実ヲ察セサルカ如キハ恐クハ政府未タ先島人民ノ状態ヲ審ニセサルニ由ルナラン（中略）其節ニ至リ余不肖ト雖モ苟モ本県ニ知事トシテ盲然民政ノ是非得失ヲ弁スル能ハス 徒ニ旧慣墨守ノ例ニ托シテ責ヲ免ルルガ如キハ心ニ屑トセサル所ナリ 之余ガ切ニ改革ヲ要望スル所以ナリ（後略）

「苛政ニ苦ム」先島島民の救済に名を借りながら、旧慣改革＝「県下地方制度改良」の意図を述べたものであった。役所長会議の審議を経て答申案を受けた奈良原知事は翌26年上京し、5月29日内務大臣あてに「沖縄県地

14) 我部政男「奈良原繁」（『国史大辞典』10巻、吉川弘文館、1989年）参照。奈良原の人物像について言及した著作は多いが、とりあえず大里知子「官僚知事の系譜」（財団法人沖縄県文化振興会史料編集室編『沖縄県史5近代』、2011年）133－141ページを参照。

15) 奈良原は、杣山開発問題・農工銀行設立問題などで謝花昇らと対立したことから悪役のイメージがつよい。しかし、奈良原県政の果たした役割は客観的に判断する必要があろう。私自身は、「旧慣」制度改革、土地整理、地方制度などを通じて資本主義導入の基盤を作った側面すなわち開発独裁としてこれを評価すべきではないかと考えている。

方制度制定相成度儀ニ付上申」を提出した。いわゆる「明治26年答申案」である。その中で、知事は制度改定の趣旨を次のように述べている。

本県々治上ノ事ニ就テハ百事旧慣ニ重ヲ置キ諸般ノ法令未タ実施ニ至ラサルモノ頗ル多シ 是レ実ニ情勢ノ止ムヲ得サルニ出テタルモノニシテ人民ヲ撫育スルニ於テ酌量宜キヲ得タルモノナリ 然レトモ地方行政部内ノ組織並ニ吏員ノ選任等ノ如キモ今日ニ至ルマテ凡テ旧慣ニ拘泥スルハ弊害モ亦タ甚シク為メニ諸般ノ規律緩慢ニ流レ種々ノ冗費多端ニ趨リ吏員ハ旧ニ依リテ専横ヲ極メ部民ハ唯命ニレ屈従スルノ有様トナリ折角人民ヲ撫育スルノ目的ハ却テ人民ノ負担ヲ重カラシメ人民ノ権利ヲ傷フノ結果ヲ生スルニ至レリ (中略) 顧フニ地方行政ノ張馳ハ大ニ各般ノ利害ニ関係スルヲ以テ其規律ヲ嚴ニシ其冗費ヲ節セサルヘカラス人民ニ全ク参政ノ權ナキハ自治ノ精神ヲ涵養スルノ道ニ非サルヲ以テ漸次其緒ヲ開カサル可カラス 是レ実ニ本県ノ内治ヲ整理シ民福ヲ図ルニ於テ急務中ノ急務ト被存候ニ付民度ニ適応ナル制度ヲ制定御發布相成度

ここでは、冗費節約と人民の負担軽減の実現のため吏員制度改革、および自治精神の涵養ため「人民の参政」が必要であるとうたっている。奈良原知事は、並々ならぬ決意を示したのである。

沖縄県知事の上申を受け、内務省では直ちに「沖縄県地方制度取調委員」を設け、書記官一木喜徳郎・府県課長桑山遂風・地方費課長関谷銭太郎を委員に当てた。そして6月6日集中審議を行った。沖縄県側から奈良原知事、岸本賀昌参事官、今西相一参事官が出席し、内務省側からは「井上〔馨〕大臣渡辺〔千冬〕次官江木県治局長及水上秘書官一木書記官桑山府県課長横山市町村課長関谷地方費課長等」が臨席した。

会議では、「間切ノ性質・村ノ性質・人口ノ多寡、役所・役場・番所・蔵元・村屋並先島番所ノ性質、吏員ノ名称・人員、吏員ノ俸給・選挙權被選挙權ノ事、土地ノ事租税ノ事、負債ノ事、金録ノ事、歳入出ノ事等」多端にわたり質疑応答が行われた。とくに問題となったのは、選挙權と財産

(とくに土地所有権未確定)の関係であった。

切り出したのは、江木千之県治局長であった。「改正ノ内名称変更ノ如キハ軽々為スヘキ事ニ非ス 又選被選挙権ノ如キ財産ニ依リテ定メサレハ一旦与ヘタル権利ヲ後来回収スルハ難シ 此等ハ地所ノ制確定セサレハ行ヒ難シ 要スルニ急劇ノ改正ヲ以テセズシテ擱キ難キ弊ヲ除クヲ主トセサル可ラスト 次官亦意見ヲ述ヘテ曰ク数百年来ノ旧慣一ト時ニ改ムルハ実ニ容易ノ事ニ非ラス 殊ニ沖縄ハ種々ノ事情付帯セル土地柄ナレハ可成弊害ノ部分ヲ矯メテ漸次改良スルコトニ勤メサル可ラスト」。

これに対し今西参事官は、「又地所ノ制定マラザルカ為メ諸般ノ事ニ差支ヲ見ルハ是迄常ニ感スル所ニシテ県庁ニ於テモ土地調査ノ為ニ委員ヲ設クル等実ニ一回ニ止マラス而シテ官民有ノ區別ニ議シ或ハ地租ノ改正ヲ論スル等土地ニ関スル審査充分ノ結果ニ至リシ末明治廿四年ニ於テ地租改正ノ儀ヲ丸岡知事ヨリ稟請セシモ終ニ従来ノ通りニ据置クベキ旨書記官ノ通牒ニ接シタリ 土地区分ノ点ニ至リテハ最早本県ニ於テ調査ノ道ナシ 此上ハ主務ノ本省ヨリ調査ノ方針指定セラレンコトヲ望ムノミ 而シテ今回ノ事ハ全ク地所及租税ノ関係ヲ離レ成ル可ク国会ヲ避ケテ改正ヲ行ヒ實際ノ効果ヲ期スルノ方針ヲ採リタル事ナレバ此辺篤ト諒察アリタシ」と説明した。しかし、改正案の実施を急ぐ沖縄県側と、慎重な態度をとる内務省首脳の間には溝は埋まらなかった。

沖縄県側は、ここにおいて、同県地方制度改革の抱える容易ならざる困難に直面した。上申にあたって県は、吏員の淘汰、冗費淘汰などに絞り、かつ勅令でできる制度改正の範囲内で改革を進めようと案を整えた。しかし議会の設置しようとするれば議員選挙を行わねばならない。沖縄県側は、明治21年から布いた予算協議会の選挙制<sup>16)</sup>程度でしのげると考えていた節

16) 「一木書記官取調書」によれば、明治21年に設定された「間切村歳入出予算協議会総代選挙概則」には、選挙権は「年齢満25歳以上」、被選挙権は「年齢満30歳以上」の男性戸主で、その村に家屋居宅を有し満1ヶ年以上居住した者に与えらるとの規定があった。

がある。しかしその見通しは甘かった。議員選挙に際しては公民規定を導入しなければならないとするのが、内務省首脳のできであった。公民制度—財産制限の選挙制度は、明治地方制度の根幹であったからである。公民制を施こうとすれば、住民各自の財産を確定しなければならない。しかし、地割制度が行われ土地私有制が行われていない沖縄で各自の財産を確定しようとするれば、地租改正（土地整理）を先行しなければならない。地租改正は租税制度改革とも関連する。他省とくに大蔵省の所管事項ともかかわり、かつ法律で制定せねばならない事項に及ぶ可能性がでてきた。

7月15日帰島の挨拶に訪れた今西参事官に対し、井上内務大臣は、「沖縄旧慣地方制度ハ最早改正ヲ行フノ時期タルヘシ 然レトモ其能ク民情ヲ酌量シ程度宜ヲ得サル可ラス 之二依テ一木書記官ヲシテ一応実地ヲ視察セシム 帰県ノ上ハ充分視察ノ材料ヲ与フル様注意セヨ」と応えた。一木書記官の現地視察と報告書の提出まで、地方制度改正案の再提議はできないことになったのである。

明けて明治27年2月、内務省は、一木書記官を沖縄県に派遣した。この調査について、一木自身は後年つぎのように回顧している。

沖縄の地方制度調査は其俟には役にたたなかったけれども、後年沖縄の地方制度改革の源は為した。明治廿七年二月に出張し、二月八日鹿兒島で長男輅太郎出生の報に接し、那覇で紀元節を祝し、帰途祖母の訃報に接した記憶が残って居る。此調査は以前に沖縄県知事から地方制度改正の申出が有ったのに基き、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<sup>マ</sup>方案等を提出した。余の考では、当時の琉球には支那主義者の黒党と、日本主義者の白党とが有り、一方支那の帰化人も存して陰謀を計画しつつある者も居り、余り急激に日本式の制度を移植することは、実行上各方面に支障あるを慮ったので、旧慣中善良なものは成可く之を尊重する趣旨で一問切制の如き其の顕著な例一立案したのである。(略) そのため遂に

内地の市町村制を焼直した様な地方制度が布かれることになったが、之にも余の調査報告は多少役に立ったかと思ふ。調査書は内務省のは多分焼たらふが、沖縄県庁には残って居るであらう<sup>17)</sup>。

ここでは、つぎの諸点に注目したい。第1に、一木が起草し提出したのは、「浩瀚な復命書」および「間切制及郡制に関する草案、及び土地制度を改正する<sup>マテ</sup>方案」であったと述べている。すなわち、彼が起草したのは、沖縄地方制度すなわち「間切制及郡制に関する草案」のみならず「土地制度改正案」をも含んだものであった<sup>18)</sup>。

第2に、これら草案資料について、一木は「内務省のは多分焼けた」と述べている。大正15年の時点でこのように述べたとすれば、関東大震災の時を意味していよう。また一木は、「沖縄県庁には残っているであらう」とも述べている。この点に関し私はかつて第二次大戦末期の沖縄戦の際、沖縄県庁の文書はすべて烏有に帰したであろうと述べた。しかし、一木の起草した案は、所在を大蔵省に移し残っていたのである。これについては、後述する。

一木書記官作成の報告書および法案の提出時日は、「沿革」に内務大臣の

---

17) 河井弥八『一木先生回顧録』（一木先生追悼会、私家版、1954年）21-22ページ。この「回顧録」は、野口明が大正15年に一木の講述を筆記し、昭和29年に編集・刊行したものである。

18) 福岡且行は、『地方制度改革案』の作成主体を決めかねているようにみえる。「同改正案（「沖縄県間切制案」のこと－矢野注）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か作成起草した法案であると思料される」のように「内務省（大蔵省）」とする記述が散見される（福岡且行「明治20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——」『沖縄文化研究』24、1998年、116ページ）。内務省と大蔵省は所管事項を異にする別々の官庁である。この両省が共同して一つの法案を起草することは通常ありえない。同様に「沖縄県土地処分地租改正法」の作成年代についても、「明治23年10月以降から明治28年の間」と記し、また「沖縄県間切制案」の作成年代についても2様の可能性をあげている。

交代（井上馨から野村靖へ<sup>19)</sup>）の記事があり、それに合わせて明治27年11月7日今西参事官が上京したとの記事のあとに、「此際一木書記官ノ復命書及ヒ本県地方制度改正案ノ提出アリテ参考トシテ改正案及取調書江木県治局長ヨリ送付アリ」とあることから、明治27年11月頃と推定される。そしてその提出を受けて、再び内務省内における沖縄県地方制度の検討が開始された。前掲大蔵省『地方制度改正案』の中に残存している「沖縄県地方制度改正案」なるタイトルの史料には頻繁な加筆・修正のあとがある。これは、この時の省内における検討会議での激しい議論のあとを反映しているよう。

ところで、「沖縄県地方制度改正ノ件」なる史料が、『沖縄県史第13巻資料編3 沖縄県関係各省公文書2』（琉球政府、1989年）に収録されている。この文書は、末尾に「…右閣議ヲ請フ 明治二十八年 月 日 内務大臣子爵 野村 靖」とあることから、時の内務大臣野村靖が明治28（1895）年の閣議に稟請した文書であり、かつ同文書はこの年の閣議で了承されたとする解釈が行われてきた<sup>20)</sup>。しかし同文書をこのように受け取ってよいかどうか、疑問が残る。

まずこれが正式の閣議稟請書であるとする、月日の欄が空白のままということは考えられない。実はこの文書は、内務省旧蔵『沖縄県町村制』の中に含まれている文書である。この文書の作成者は沖縄県内務部の役人であろう。野村新任大臣から「前大臣ノ既ニ着手セシ方針ニ依リ施行ノ準備ヲナス可シ」との決意を聞いた今西相一が、法案提出の近いことを確信し作成した閣議稟請書（案）であるという可能性がもっとも高いと思う。

私は、この「沖縄県地方制度改正ノ件」は、閣議には提出されず、したがって、閣議決定もなされなかったのではないかと考えている。その原因

19) 内務大臣の井上馨から野村靖への更迭は、明治27年10月15日付けであった。この更迭については、矢野「第二論文」61-62ページ参照。

20) 果たしてこの文書は閣議に正式に提出されたかどうか、疑問がある。これについては、矢野「第二論文」64-65ページ参照。

としては、①議会開会との関係で省議を尽くす時間的余裕を欠いていたこと、②他省庁とくに大蔵省の反発が予想されたこと、③日清戦争（明治27年8月～28年3月）の開戦と省務の忙殺などがあげられる。

さて一木書記官の沖縄訪問とあい前後して、大蔵省の動きがあった。仁尾惟茂主税官を沖縄に派遣したのである。仁尾主税官の出発は明治27年2月4日であった。「復命書」の提出月日は不明であるが、同年中には提出されたものとみられる。この「復命書」の中につぎのような記述があるのに注目したい。

該県収税部ノ調査セル処、往々精密ヲ欠キ、為メニ県庁内務部其ノ他ニ就キ汎ク材料ヲ蒐集スルノ止ムヲ得サルモノアリ

それまで沖縄県収税部でも、旧慣調査等に取り組んでいたが、精密を欠いて不十分であるので、県庁内務部の収集した資料を参看するの必要を感じたと書いている。そして実際仁尾（収税部）は、県庁内務部に依頼して、同部の収集した資料を取り寄せたと考えられる。その中には、旧慣調査のみならず、明治27年の「地方制度改正案」など内務部が保存していた資料が存在したと考えられる。またその見返りとして、収税部作成の資料は内務部に提供されたことであろう。

県庁収税部は、大蔵省系統の部署であり、県庁内務部は内務省に連なる。それまで別々に調査を行い、お互いに干渉することもなかった。しかし、これをきっかけに両部の間で資料・情報を融通する状況が生じたのではないだろうか。そしてこのとき集めた資料の一部が、のち（明治30年段階）に大蔵本省に送付されることになった（後述）。

また大蔵省は、仁尾に続き27年3月県収税長の祝辰巳を派遣し、旧慣税法に関する調査を始めさせた。

### (3) 明治28（1895）年～明治35（1902）年

大蔵省は、明治28年省内に沖縄の地租改正法律案検討委員会を設け、土

地制度改正案作りに着手し、「沖縄県土地処分地租改正法」(案)などを作成した<sup>21)</sup>。その後「地租改正」という名称は、「土地整理」と名を変えながら作業は続けられた。作業は主に大蔵本省内で行われたと思料されるが、その過程で租税制度・土地制度改革関連のみならず、地方制度作成作業をも参照する必要が生じたと考えられる。

その具体例として、田里修の紹介する明治28年8月大蔵省内で開かれた沖縄の地租改正法案の検討会のやりとりが注目される。田里によると、第5回会議において、[大蔵大臣が]所有を定むるとする条項を入れるかどうかに関し、目賀田種太郎主税局長が「今更ニ国有ヲ主張シ其国有地ヲ付与スルカ如キトコトヲ言フハ頗ブル面倒」と意見を求めたのに対し、上田[顯三郎]書記官が「各自ノ所有ヲ定ムルノ必要アルモノトス」と主張し、その理由を「若シ人民ニ於テ地割ノ旧慣ヲ便利トシ各自ノ所有ヲ定ムルコトヲ欲セサル場合ニ於テハ之ヲ強行スルコトヲ得サルベシ」と述べた<sup>22)</sup>という。すなわち間切や村を所有主体とした場合には「一般制度ノ改正」つまり参政権や地方制度改正はなしえないという事情に逢着したというのである。結局大蔵省の明治28年「地租改正法案」は閣議で却下され、その後これに代わって「土地整理法案」の起草が開始されることになる<sup>23)</sup>。

このように、内務省一本書記官が地方制度改革は租税・土地制度改革と連動することを認識したように、大蔵省関係者も租税・土地制度改革が地方制度改革に連動することを意識し、内務省の作業結果を参酌する必要があるようになった。かくて大蔵省は、明治30年ころ沖縄県収税部に照会し、同部所蔵の地方制度法案作成に関する資料(内務省作成)を取り寄せることとなった。沖縄県庁内には、明治26-27年県と内務省が交渉した

21) 田里 修「土地・租税制度の改革」(財団法人沖縄県文化振興会史料編集室編『沖縄県史5近代』, 2011年) 218ページ。

22) 田里 修, 前掲「土地・租税制度の改革」218ページ。

23) 田里 修「明治29年沖縄県地租改正に関する一考察——28年地租改正案——」(『沖縄文化研究』15, 1989年)も参照。

時の資料および一木の起草した改正諸案が現存していたので、明治30年10月頃これを大蔵省に郵送した<sup>24)</sup>。これこそが『地方制度改正案』の名前で、大蔵省を経て現在国立公文書館に保存されている史料群と考えられる。

明治29年3月15日、沖縄県郡編成（勅令第13号）・沖縄県区制（勅令第19号）が公布され、翌30年3月には沖縄県間切島吏員規程（勅令第56号）が、31年12月には沖縄県間切島規程（勅令第352号）が公布された。

那覇・首里の区制実施、間切島制度における若干の改革を重視し地方制度改革先行実施の証明と見なす見解もあるが、そのように評価するのは過大であると考え。奈良原自身も、明治30年7月31日「本県土地丈量及地租改正実施ニ付大蔵内務両大臣へ御上申按伺」の中で、「既ニ明治廿八年沖縄県地租改正案ヲモ調査セラレタル哉ニ伝聞セシ故小官ハ鋭意其準備ニ着手シ命ノ下ルヲ待テ着々其ノ実ヲ挙ケンコトヲ企図シタリ 然ルニ明治廿九年ニ至リテハ単ニ郡ノ編制ヲ定メラレ那覇首里ニ区制ヲ施行セラレ亦本年間切制ヲ実施セラルルニ止マリ未タ土地ニ丈量ヲ為シ地租ノ改正ヲ行フニ至ラサルハ遺憾ノ至ナリ」<sup>25)</sup>と述べている。何よりも、町村制や府県制の実施という内地の制度の中に組み込んでいくという改革課題については、具体的制度設計のみならず方向すら定まっていなかったのである。

#### (4) 明治36 (1903) 年

明治36 (1903) 年10月、奈良原知事は、「沖縄県県治一斑」を執筆し、推敲を重ねていた。この時期は、奈良原が知事就任後10年余を経過するとともに、沖縄県懸案の大事業であった沖縄県土地整理が完遂を間近に控えた時に当たっていた。すなわち奈良原は、本文書において知事10年余の事蹟

24) なぜこの時期を明治30年10月頃と推定できるのであろうか。それは、『大蔵省旧蔵文書』中「地租改正法案」の途中に、明治30年10月24日那覇郵便局消印の押された為替領収証が挟まれている。これによって、一連の文書はこの時点で那覇から東京の本庁に送付されたという推定が可能なのである。

25) 「本県土地丈量及地租改正実施ニ付大蔵内務両大臣へ御上申按伺」（国立公文書館ホームページより）。

を振り返るとともに、今後も県政を担当する意気込みを展開したのである。

「沖縄県県治一斑」は、かれのプランでは、この頃完成しつつあった「沖縄県町村制」および「沖縄県制」を内務省首脳に上申する際の趣旨説明書となるはずであった。

本文書の最初において、知事は、就任後県の事業は着実に実施されていると自信を表明している。すなわち開墾・教育・交通等各事業を回顧し、土地整理についても事業の完了を迎え、その概要は「土地整理紀要」に委すと述べている。そして、本稿の末尾に地方制度を取り上げ、土地整理＝地租改正事業の終結とともにいまやその革新の時機にさしかかったと宣言している。

地方制度 明治十二年廢藩置県後旧慣制度ヲ改正スルノ時機ニ至ラサリシモ繁赴任後最モ弊害多キ宮古八重山両島ノ旧慣法ヲ改正シ一面根本的ニ地方制度ノ革新ヲ企図シ縷々具陳スルトコロアリ 政府再度主任官吏ヲ派遣調査セラレ県治上ノ方針茲ニ一決シ二十九年郡区編成ニ関スル件及区制ヲ公布セラル是実ニ沖縄県ニ自治制ヲ施行スルノ始メナリ三十年ニ間切島吏員規程間切島規程公布セラレ簡易ナル間切会ヲ創設スルニ至レリ茲ニ於テ旧慣制度稍々面目ヲ改メタリト雖トモ尚未タ他府県同規ノ制度ヲ施行スル民度ニ至ラス 然レトモ土地整理即チ地租改正事業ノ終結ト俱ニ革新ヲ要スルモノアリ頃日案ヲ具シ主務大臣ニ具陳スルトコロアリ其ノ県制ノ如キハ經濟ノ根本タル改正地租ノ如キ来年ヲ以テ初テ其実行ヲ見ルノ今日ニ當リ俄カニ従来ノ国庫保護ヲ民費ニ移シ各府県同一ノ制ヲ取ルハ民力ノ堪ヘサル処ナルヲ以テ尚詳細ニ計査熟慮シ経綸ノ方法ヲ定メ追テ具陳スルトコロアラントス

以上は活字体印刷物での表記であるから、最終稿と考えられる。しかし最終的にこの表現に至るまでの間に幾度も修正を繰り返したことが、手書原稿からうかがうことができる。とくに注目されるのは、手書草稿中の2箇所の記事の削除である。すなわち第一、「然レトモ」のあとの「人智ノ開發ニ伴ヒ制度ノ不備ヲ感スルモノ尠カラス且」の記事、第二、「県制ノ如キ

ハ」のあとの「創始ニ属シ且従来総テ国庫ノ負担ニ属シタルモノ更ニ県ノ自活ニ移シ之ヲ負担セシタルガ如キハ到底民力ノ堪ヘサルトコロタルハ論ヲ俟タズ 尚経済ノ根本タル地租ノ如キモ漸ク其総額ヲ見ルニ至リタル次第ナルヲ以テ」の表現が、活字版では削除されていることである。

私見では、本文書は全体として「沖縄県制」と称する新たな制度案を提起し、それを推進する決意表明であると考ええる。「県制ノ如キハ創始ニ属シ」「詳細（は）…追テ具陳スル」という表現は、その意気込みを端的に示している。しかし旧慣＝伝統的<sup>レ</sup>地方制度を脱し、日本の制度への編入を志すのであれば、日本の地方制度としてすでに一般府県制がすでに施行されている。しかしあえて沖縄県独自の「県制」を起草したというのである。その理由として奈良原は、「民<sup>レ</sup>度」の低さと、「民<sup>レ</sup>力」=担税力の弱さを挙げる。しかし「民度」という用語は曖昧であるし、それゆえ便利な言葉である。通常、教育の程度・文化水準など文化的要素、勤勉さ・真摯さという精神的傾向、蓄えた財に基づく物的豊かさなど、さまざまな要素が思い浮かぶが、これといった明確な指標が存在する訳ではない。それゆえ「民度」を口実にすれば、いかなる方策をも正当化できるのである。

「沖縄県県治一斑」の意図を具体化したものが、「沖縄県制」であった。「沖縄県制」こそ、奈良原知事が最も実現したい構想だったのではないか。県知事は、同時起草の「沖縄県町村制」によれば町村長の任命など強大な権限を有する。もし「沖縄県制」の立法化が実現すれば、なによりも内地の府県制とは異なる沖縄県独自の制度を日本国内の法体系の中に扶植したことになる。奈良原沖縄県知事は「琉球王」の地位と権限を半永久的なものにすることが出来るのである。

「沖縄県県治一斑」・「沖縄県制」、そして「沖縄県町村制」は、同じ明治36年に立案され、いわば三点セットを構成していたと考えられる。「沖縄県町村制」は、それだけを見れば、内地町村制に向けてステップ・アップするための一階梯（特別制度）として、穏当な案であった。「沖縄県町村制」は、政府―内務省に対して、「沖縄県県治一斑」・「沖縄県制」と併せて提起

すべく準備されたものではなかったか<sup>26)</sup>。

しかし、現在残されている内務省旧蔵『沖縄県町村制』なる史料群には、「沖縄県町村制」(案)は収録されているが、「沖縄県県治一斑」・「沖縄県制」は収録されていない。両者が確認できるのは、横内家文書だけである。なにゆえこのような径庭が存在するのであろうか。奈良原県政期の地方制度改革に関する最大の謎と言って過言でない。

以下私の仮説を述べる。

奈良原が「沖縄県県治一斑」・「沖縄県制」に込めた意気込みは壮図であったが、日本政府の立場からすれば極めて険呑な企てであった。もし奈良原提案「沖縄県制」を承認すれば、一国二制度を容認したことになる。奈良原に独裁の「沖縄帝国」の足場を提供することになりかねない。逆に沖縄県側からしても、もしこの両案が内務省首脳から警戒され、強い拒絶反応を惹き起こせば、知事失脚の引き金になりかねない。したがってこの文書は、清書されて活字版まで作成されたが、最終段階でこれを憂慮した沖縄県官吏の進言により、取り下げられたのではないだろうか。

では、ほぼ完成していた「沖縄県県治一斑」・「沖縄県制」の中央への送

26) 「沖縄県町村制」は公布に至らず、幻の制度(案)となった。その理由について秋山は、「沖縄県に特別制であれ「町村制」が施行されれば当然沖縄県議会の設立を内容とする「特別府県制」が、次いで衆議院選挙法の施行が具体的に組上りのほることになる。「琉球王」の異名をとった奈良原県政の権力基盤は県議会・参事会の制約のない知事の強大な権限によって成立しており、また衆議院選挙法適用でも激しく争った謝花昇は病に倒れていたとはいえまだ生存していることから、特別府県制や衆議院選挙法に道を開く「沖縄県町村制」に権力基盤を侵される危惧を感じたであろうことは容易に想像される」と述べている(秋山 勝「近代沖縄・北海道地方(自治)制度の比較史的研究」『沖縄大学地域研究所年報』15, 2001年, 12ページ)。つまり奈良原は、内務省の作成した「沖縄県町村制」に強い危機感を感じ同案の成立を阻止したと、秋山は「想像」しているのである。しかし、「沖縄県町村制」は内務省ではなく、沖縄県側の立案にかかることは前述のとおりである。仮に、「沖縄県町村制」が内務省の立案・作成にかかり、同案の成立に奈良原が自己の「権力基盤を侵される危惧を感じた」としても、奈良原は一介の地方官に過ぎない。これを阻止する力があったという「想像」には、全く同意することができない。

達断念を進言したのは、誰だろうか。これについては全く手がかりがない。しかし私は、それは岸本賀昌の可能性があるのでないかと想像している。

岸本は、第1回県費留学生の1人。慶応義塾卒業後沖縄県属として採用され、抜擢され一時内務省地方局にいたが、明治33年沖縄県に参事官として帰郷した。牧田勲作成の沖縄県庁の職員構成表によれば、岸本は明治34年～35年参事官兼内務部第一課長の地位にあった<sup>27)</sup>。岸本はしばらく内務省に勤務していたので、同省内部の雰囲気および周囲の状況を知悉していたであろう。明治36年当時の内閣総理大臣は桂太郎、内務大臣は児玉源太郎（7月15日まで）、桂太郎（10月12日まで）、山県系官僚の芳川顕正（明治37年2月まで）と、短期間に交替している。首相―内務大臣が薩摩系の実力者ならばともかく、いずれも長州系である。奈良原提案が採用される可能性は、ほとんどなかったであろう。

こうして3点セットのうち、「沖縄県県治一斑」と「沖縄県制」の中央への送付は見送られ、「沖縄県町村制」のみ内務省に送られた。今日「内務省旧蔵文書」の中に「沖縄県町村制」のみが存在する背後には、このような事情が介在していたのではないだろうか<sup>28)</sup>。『沖縄県町村制』の中に存在するその他の雑多な史料は、「沖縄県町村制」を説明するための関連文書として、沖縄県内務部から内務省に一括送付されたものであろう。

##### (5) 明治37(1904)年以降

明治37年2月25日の『琉球新報』に「本県町村制の審議中止」なる記事があるので、この頃法案の審議はストップしたと考えられる。そして同年の3月2日に内務大臣名で「沖縄県及島嶼町村制定ノ件」が閣議に提出

27) 牧田 勲「沖縄県土地整理事業の人的体制」（前掲、田里 修・森 謙二編『沖縄近代法の形成と展開』榕樹書林、2013年）33-34ページ。

28) この点については、もうひとつの可能性が考えられる。すなわち、3点とも内務省に送付されたが、「沖縄県町村制」（案）のみ保存され、他の2点は破棄されたという事態である。しかしこれは、官僚の資料保存性行からみてほとんどありえないと思う。

されている<sup>29)</sup>。「沖縄県町村制」の審議がストップし、「沖縄県及島嶼町村制」の審議に取って代わられたのは、なぜだろうか<sup>30)</sup>。芳川顕正内務大臣は「熟々間切島ノ実況ヲ観察スルニ其ノ程度殆ト島根県隠岐国以外ノ島嶼ノ町村ト相匹敵スルニ依リ彼此情況ヲ参酌シテ之ト同一ノ制度中ニ既定セントス」と述べている<sup>31)</sup>。「沖縄県町村制」のままでは、沖縄県の関与を排除できない。しかし沖縄県以外の島嶼にも適用される法律案となれば、沖縄県の関与を排し、内務省本省の主導で制度改革を進めることができる。このような事情が、方針転換を進めたのではないだろうか。

明治40年3月16日 沖縄県及島嶼町村制（勅令第46号）が公布され、翌41年4月1日から施行された。そして明治41年4月6日、奈良原知事は、免本官となった。

明治42年3月23日府県制特例（勅令第20号）が公布され、沖縄県に府県制が施行された。この特例は大正9（1920）年4月廃止され、また大正10年5月には沖縄県区制も廃止され、ついに地方制度に関しては、一般制度と同一となった。

内務省中心の地方制度改革と大蔵省を中心とする土地制度改革のいずれを先行させるかという点について、「一木報告書」は地方制度の改革を先行すべしと説き、「仁尾復命書」は土地制度改革の先行を主張し、両省の間で意見を異にした。では実際の改革過程においていずれが先行したかについて、田里修は、仁尾主税官の地方制度改革着手の順序・方法すなわち

29) 「沖縄県及島嶼町村制ノ件」（「国立公文書館デジタルアーカイブ」）。

30) 高江洲昌哉『近代日本の地方統治と「島嶼」』（ゆまに書房、2009年）は、「沖縄県及島嶼町村制」明治36年案と明治39年案の詳細な比較検討がなされている。しかし、「沖縄県町村制」構想がなぜ「沖縄県及島嶼町村制」に取って代わられたのかの理由は追及されていない。

31) 芳川顕正「沖縄県及島嶼町村制定ノ件」（秋山「近代沖縄・北海道地方（自治）制度の比較的研究」（『沖縄大学地域研究所年報』Vol. 15, 2001年）12-13ページ所引）。

「①旧慣調査②地籍調査③租税改正④一般税制改正の順序で行われるのが望ましい」は明治政府の意見として採り入れられ沖縄県政改革の方針となったと述べ<sup>32)</sup>、また、「沖縄県における地租改正は、…明治政府にとっての地方税（県税・市町村税）の確保が重要であり、その事がまた、地方制度改正（府県制、市制、町村制の施行）の前提となる」との論理的脈絡を示した後<sup>33)</sup>、「仁尾主税官は、地方制度改正前に地租改正を行うよう主張し、後にその通りに実施されていった」と述べている<sup>34)</sup>。一方福岡且洋は、「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」<sup>35)</sup>との見解を披瀝し意見を異にしている。この点に関し私は、福岡らの見解は、野村「地方制度改正ノ件」を重視しすぎているのではないか、また那覇・首里の区制採用、間切島吏員改革を地方制度改革先行の証明と見做すのは過大評価ではないかと考えている。かくて、現実の政策実施過程においては土地制度改革すなわち土地整理事業が先行することになった。

## む す び

沖縄県の地方制度改正過程に関する以上の考察から、確認できる事柄をまとめておこう。

まず、「内務省旧蔵史料」や「大蔵省旧蔵史料」史料群の形成の経緯と年代については、次のような推定ができる。まず「大蔵省旧蔵史料」は、明

32) 田里「沖縄県における地租改正の特色」（『沖縄文化』15巻2号、1979年）29ページ。

33) 田里「明治29年沖縄県地租改正に関する一考察」（『沖縄文化研究』15号、1989年）46ページ。

34) 田里、「明治29年沖縄県地租改正に関する一考察」、58ページ。

35) 福岡「明治20年中頃の沖縄県地方制度改革の胎動」『沖縄文化研究』24号、1998年、126ページ。

治30年頃土地整理事業の立案に携わっていた大蔵省において、沖縄県収税部に要請して本省に送らせた資料が基となっていたと思料される。それは、大蔵省の作業において明治20年代半ばの内務省における地方制度策定作業を参照する必要が生じたことによる。つぎに「内務省旧蔵史料」は、明治36年沖縄県が構想中の「沖縄県町村制」案を本省に提案するに際して、法案説明の参考としてこれまでの諸資料（旧慣調査、地方制度改正案等）をまとめて送付したことに由来すると考えられる。この「沖縄県町村制」案は、横内家文書中の同名法案と同じものである。元々これは奈良原知事の「沖縄県県治一斑」「沖縄県制」とあいまって同知事の県治将来構想の柱を構成する文書であった。

奈良原知事は、明治25年の知事就任以来、旧慣温存体制中でも旧慣地方制度の打破を自らの課題に掲げてきた。明治26年の地方制度改革に関する沖縄県上申は、内務省首脳から公民制の土台となる財産制度不備が指摘され、この時点で実現されることはなかった。さらなる調査が必要として、内務省一木書記官の調査、大蔵省の仁尾書記官の調査などを招来することになった。

明治36年、土地整理事業の完遂を目前にひかえて、奈良原知事下の沖縄県は「沖縄県県治一斑」「沖縄県制」「沖縄県町村制」を起草し、地方制度改革の意欲を示した。これは、「琉球王」と称された奈良原知事専制の基盤を強化する目論見を含有していた。しかし沖縄県首脳は、内務省本省を刺激することを危惧し、「沖縄県町村制」のみを本省に送付した。内務省は、「沖縄県町村制」を「沖縄県及島嶼町村制」の枠組みに引き取ることにより法案作成の主導権を沖縄県から内務省に奪った。そして同法施行後、奈良原は知事の座を解任された。

奈良原県政期の地方制度改革過程を振り返ると、2つの画期が存在したことがわかる。

第1は、明治26年沖縄県の作成した地方制度改革上申案が内務省によって差し戻されたときである。以後地方制度改革の作業は土地制度改革（土

地整理)の課題と連動することになった。第2は、明治36年奈良原知事による3点セットの制度改正案「沖縄県県治一斑」・「沖縄県制」・「沖縄県町村制」の作成と、この構想が内務省によって否定されたときである。奈良原は、旧慣温存体制の打破者として登場したが、2つの画期を挿んで帝国日本への統合を追求する改革者から帝国日本の枠組を脱し「帝国内帝国」の追求者へと変貌を遂げようとしていた。しかし奈良原の壮図は、中央政府によって拒否され、知事の座を追われることとなった<sup>36)</sup>。

ただし以上は、地方制度改正過程から瞥見した奈良原県政期の見取図にすぎない。その他多様な側面から奈良原県政期の全体像を検討することが必要であろう。

[付記] 本稿は、科学研究費、基盤研究 (A) 25245004、研究代表者田里修「近代沖縄の横内家史料の法社会史的研究」による研究成果の一部である。

---

36) その原因として、「南海道」構想をめぐる軋轢が存在したかもしれない。「南海道」問題については、秋山「植民地的体験と沖縄近代」(『沖縄大学地域研究所年報』6号、1995年)第4章参照。