

沖縄県地方制度改正過程の一断面

—明治二〇年代における検討作業—

矢野 達雄

目 次

はじめに

- 一 地方制度改正に関する諸案
 - 1 諸案とその所在
 - 2 諸案の相互関係
- 二 野村靖「沖縄県地方制度改正ノ件」(明治二八年)
- 三 横内家文書「本県地方制度改正準備ノ沿革」
 - 1 作成年月日
 - 2 作成者
 - 3 「沿革」記事の概要
- 四 二〇年代立案作業の検討
 - 1 井上馨から野村靖へ内務大臣の交替
 - 2 一木喜徳郎の沖縄調査
 - 3 中村十作らの運動の影響
 - 4 大蔵省というファクターの登場
 - 5 諸案の策定時期の推定

むすび—今後の課題

(付)

資料 横内家文書「本県地方制度改正準備ノ沿革」

表1 沖縄県地方制度諸案(明治20~30年代)対照表—所蔵主体

表2 沖縄県地方制度諸案(明治20~30年代)作成年代順(推定)

写真 旧大蔵省所蔵「地方制度改正案」加筆・修正状況

図 沖縄地方制度改正諸案の関係

はじめに

周知のように、一八七九(明治一二)年いわゆる琉球処分によって、琉球藩が廃止され沖縄県が設置されたが、その後沖縄県において、地方制度の施行は内地と比して大幅に遅れた。日本では、一八九八(明治二一)年に近代的な地方制度たる市制・町村制が公布され、翌年以降実施されていったが、同法第一三二条で「此法律ハ北海道、沖縄県其他勅令ヲ以テ指定スル島嶼ニ之ヲ施行セズ」とされた。その後、一九〇七(明治四〇)年三月、沖縄県及島嶼町村制が制定されたが、内地の町村制の制度的とは隔たりが存在し、いわば一ランク下の地方制度が施された。そして、一九二一(大正一〇)年沖縄県に一般町村制が施行されるまで、長く内地とは異なる制度の下に置かれた。

それゆえ、沖縄近代史を地方制度の変遷を軸に時期区分する場合は、

- (1)「旧慣存続期」(一八七九年~一九〇七年)
- (2)「特別制度期」(一九〇七年~一九二〇年)
- (3)「一般制度期」(一九二一年~一九四五年)

の三期に分けて捉えるのが一般的である。ところでこの第一期「旧慣存続期」は、日清戦争(一八九四~九五年)を境にさらに前後二つの小画期に分けることができる。この後半は、日清戦争の勝利を受けて、旧慣改革作業が本格化する時期であるが、その前半については、改革作業は停滞したいわば立法的模様眺めの時期であるとする見方が多かった。

しかし実際には、いわゆる「旧慣存続」期の前半においても、旧慣調査が継続されると同時に、改革に向けての立案努力は継続していた。本稿は、主にこの時期における地方制度改革作業について、検討しておこうとするものである。

これまで明治二〇年代における沖縄県地方制度の検討の経緯を示す資料としては、野村靖「沖縄県

地方制度改正ノ件」(明治二八年)(以下、略する場合は「改正ノ件」と称する)が知られていた。しかし、野村、前掲資料は、明治二〇年代の動きについてかなり簡略に描いているので、前述のような評価が定着したものと思われる。

ところで、この時期に作成されたとおぼしき「地方制度改正案」と題する資料が各所で散見され、また保存されている。本稿では、これら「地方制度改正案」をリスト・アップし、その作成時期や諸案の先後関係を推定する。

また、前掲の野村「改正ノ件」の他に、この時期の立案過程を物語る資料として横内扶の残した文書＝横内家文書が存在する。同資料は、現在那覇市歴史博物館に所蔵されている。なかんずく「^⑥本県地方制度改正準備ノ沿革」(以下、略する場合は「沿革」と称する)は、沖縄県と内務省の立案作業を具体的に知る事のできる重要資料と考えられる。同資料を手掛かりにしながら、この過程をたどってみよう。

そして最後に、明治二〇年代の「地方制度改正案」の検討から沖縄の地方制度の歴史を展望する際の課題について述べたい。

一 地方制度改正に関する諸案

いわゆる「旧慣存続」期においても、沖縄の地方制度は早晩「改革」されざるをえないとの見込みのもとに、さまざまな改正案が模索されていた。この時期に作成されたとおぼしき「地方制度改正」諸案が、今日県内外の各機関に保管されている。これら諸案について、その関係を確定しておきたい。この時期の地方制度改正(案)は、案のままで終わり、法として成立―実施されることはなかった。しかし、これら諸案は次の時期における地方制度改革作業を準備するものであった。したがってこの作業は、これら地方制度改正諸案が、何故成立することがなかったのかという問題の解明とも関連し、かつ作成主体や経緯を探索する基礎作業となるものである。

1 諸案とその所在

明治二〇～三〇年代に作成されたとおぼしき沖縄県の地方制度改正に関する諸案が、今日各所に保管されていることが判明している。

筆者は、そのうち沖縄県内の各種施設すなわち沖縄県立図書館、沖縄県立博物館、琉球大学付属図書館所蔵の諸案を閲覧調査した。その後、東京に赴き、国立公文書館、国立国会図書館憲政資料室(井上馨文書)なども閲覧調査した。

以上の調査から、私が把握した地方制度改正に関する諸案は、以下のようである。

(ア) 国立公文書館―内務省旧蔵資料

国立公文書館には、自治省旧蔵および大蔵省の旧蔵にかかる資料が所蔵されている。これらは、マイクロフィルム化されており、今日ではマイクロフィルムから閲覧することになっている。

前者(旧自治省旧蔵資料)は、「分類・自治省48・配架番号3 A, 13-8, 90」のラベルが貼付されているもので、かつては旧内務省に所蔵されていた文書と推定される。以下、これを「内務省旧蔵資料」とよぼう。この資料は、膨大なもので、「沖縄県町村制(その1)」「沖縄県町村制(その2)」「沖縄県町村制(その3)」の三冊に分冊されている。本稿ではこれを、**N—a(1)**、**N—a(2)**、**N—a(3)**と称することにしよう。**N—a(1)**には、「沖縄県町村制」と題する法律案(全文105条)が、**N—a(3)**には「沖縄県地方制度改正ノ件」などが収められている。

N—a(1)～(3) 内務省旧蔵資料

さきに述べたように、本資料は、「分類・自治省48・配架番号3 A, 13-8, 90」のラベルが貼付されている。また、タイトルの横に市町村課の文字と秘の印が押されており、内務省市町村課保存の資料であったことがうかがわれる。以上から、もと内務省に所蔵文書であったが戦後自治省に配置換えされ、その後国立公文書館設立後同館に移管されたものと推定される。また、本資料については、マイクロ・コピー版が沖縄県立図書館や琉球大学付属図書館に保管されている。

以下、その概要を記す。

N—a(1)「沖縄県町村制(その1)」(国立公文書館・分類・自治省48・配架番号3 A, 13-8, 90)

「沖縄県町村制(その1)」には、「沖縄県町村制」と題する法律案(全文105条)が収録され、そ

の後に「沖縄県旧慣租税制度」が収められている。後者には、「明治二八年三月 祝辰巳」とあることから、さまざまな「旧慣調査」資料のうち明治二八（一八九五）年段階の資料であることが容易にうかがえる。

ところで、前者「沖縄県町村制」と題する法律案には作成時期が明記されていない。この案の作成時期について、秋山勝は、一九〇二（明治三五）年（ないし一九〇三年初頭）の作成と推定している。その理由について、秋山は、本案第一〇〇条に「此ノ勅令ハ明治三十七年四月一日ヨリ沖縄県ノ町村ニ之ヲ施行ス」とあること、および制定理由の説明に「今ヤ土地整理ノ事業ハ予期ノ如ク着々進捗シ来ル三十六年度ヲ以テ全ク完成ヲ告ケントシ…」や「間切島吏員規程ノ発布依リ…現今ニ至ルマテ茲六年間」とあることなどをあげている。

この秋山の指摘に依拠するならば、本改正案は、一九〇二年すなわち日清戦争後の本格的作業段階の案ということになる。

N—a (2) 「沖縄県町村制 (その2)」 (国立公文書館・分類・自治省48・配架番号3 A, 13-8, 90)

「沖縄県町村制 (その2)」には、「沖縄県旧慣租税制度」の続きが収められている。さらに、「沖縄県南北大島 (ママ) 外一島探検書類」の見出しで、内容は1892 (明治25) 年、佐世保鎮守府海軍大尉志摩猛の南北大東島「無人島探検報告書」などを綴ったものである。しかし、本冊子には、地方制度関係の改正案は含まれていない。

N—a (3) 「沖縄県町村制 (その3)」 (国立公文書館・分類・自治省48・配架番号3 A, 13-8, 90)

「沖縄県町村制 (その3)」には、「沖縄県旧慣地方制度」付録「沖縄旧慣地制」、「沖縄県税制改正ノ急務ナル理由」、さらに「沖縄県地方制度改正ノ件」を収めている。

この「沖縄県地方制度改正ノ件」は、活字体で組まれた複数の勅令案から成る。列記すると、「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」、「沖縄県区制ノ施行ニ依リ廃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」、「沖縄県区制」の諸案である。ただ、これら勅令案は、「勅令第 号 (案)」と記載され、すなわち号数の部分が空白となっていることに注意しなければならない。

また、これら諸案には制定趣旨を記した前文 (筆記体) が付されており、末尾に「明治二八年 月 日 内務大臣子爵野村靖」と記載されている。つまりこれは、内務省が作成した案について、閣議で承認することを求めた閣議稟請書であると推定される。

このことから、本資料「沖縄県地方制度改正ノ件」は、明治二八（一八九五）年の〔月日は明確ではないが〕何時かの時点で、閣議提出を目指して内務省で作成された案であると考えることができよう。ただし、日付および勅令案の号数が空白であることから、まだ閣議提出の期日が具体的には決していない段階の案であろう。

(イ) 国立公文書館—大蔵省旧蔵資料

O—b (1)～(4) 大蔵省旧蔵資料

国立公文書館に収蔵されている大蔵省旧蔵資料⁷について、同館デジタルアーカイブ・システムで「沖縄」をキーワードに検索すると、五〇件の簿冊がヒットする。「沖縄県旧慣間切内法」や「仁尾収税官復命書写」「沖縄県旧慣租税制度」など旧知の資料名も目に付く。その中で、「地方制度改正案・明治」とのファイル名の下に一括されている資料が存在する。これには、「分類・大蔵省58・配架番号3 A・13-12・23」のラベルが貼付され、「地方制度改正案」と称されている資料である。これは、ラベルが示しているように、旧大蔵省所蔵文書と推定される。また表紙にも「大蔵省文書」の角印が捺されている。本稿ではこれを、O—b と称することにしよう。また、本案のマイクロ・コピー版が沖縄県立図書館や琉球大学付属図書館に保管されている。

ところで、先ほど述べたようにマイクロ化されている資料は、マイクロフィルムで閲覧することになっている。本資料は、大蔵省公文書リールNo 4に収録され、コマ番号0871～1080である。前後には、沖縄関係の資料が収録されているので、列記しておこう。

「沖縄日記書類字句註解書」(年次不明)、「地所ニ関スル旧慣取調書」(明治一三年ヨリ一七年)、「沖縄県旧慣間切内法」(年次不詳)、「貢米石代関係書類」(明治一二年～一六年)、「船税及焼酎税書類」

(年次不詳)、「沖縄県全管新旧税額比較調書」(年次不詳)、「**地方制度改正案**」(本資料)、「仁尾主税官復命書写」(明治二七年頃)、「沖縄県旧慣租税制度参照壺」(年次不明)。前後の文書は、旧慣なかならず租税制度に関する調査資料であることが知られる。

この資料は、非常に錯雑した構成で、一見どのような構成になっているか判断することが困難である。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。まず活字体の案を**O—b (1)**とし、筆記体の案を**O—b (2)**とする。両案とも、激しい加筆修正が加えられているので、加筆修正後の案を、活字体原本を修正した版を**O—b (3)**、筆記体原本を加筆修正したものを**O—b (4)**とする。加筆修正状況については、本論文末の写真を参照されたい。

内容は、沖縄県の地方制度に関する勅令案であって、活字体案**O—b (1)**、筆記体案**O—b (2)**、いずれも構成は以下のものである。

勅令第 号 (案)「沖縄県ノ郡編制ニ関スル件」

勅令第 号 (案)「地方官官制中改正ノ件」

勅令第 号 (案)「地方高等官俸給令中改正ノ件」

勅令第 号 (案)「沖縄県ノ警察区域ニ関スル件」

勅令第 号 (案)「沖縄県間切制」

勅令第 号 (案)「沖縄県区制」

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」

勅令第 号 (案)「沖縄県土地処分地租改正法」

勅令案の名称・順序は活字体案、筆記体案も同じであるが、ただ活字体の「沖縄県土地処分地租改正法」には、「参考 田制改正之件」が付されている。これは、明治二三年丸岡莞爾知事時代に沖縄県が作成した改正案で、内務・大蔵両大臣から却下されたものである。なお、活字体案の最後には、筆記体で「大阪市西区江戸堀北通3丁目 百六十邸 乾」の署名がある。

(ウ) 沖縄県立図書館

沖縄県立図書館には、本館二階書庫に、マイクロ複製本(二点)が所蔵されている。また、郷土資料室開架図書に一点が配架されている。

マイクロ複製本は、いずれも国立公文書館所蔵資料をマイクロ撮影し、製本したものである。第一は、旧内務省所蔵資料のマイクロ製本版「**沖縄県町村制**」(T—a—(1)~(3))、第二は、旧大蔵省所蔵文書「**地方制度改正案**」(T—b)である。これらについては、国立公文書館所蔵文書のところで詳述したので、詳しくはそこに譲る。

上記のほか、沖縄県立図書館には、郷土資料室開架図書に「**地方制度改正案**」と題する資料⁸が配架されている。本稿ではこれを、T—cと称することにしよう。これは、「上原実氏提供資料」とある手書き史料である。同資料の末尾には、「昭和三十年八月十五日 金城唯仁 本書は国立国会図書館所蔵本より筆写す」と記載がある。内容的には、「沖縄県郡編制」「地方官官制中改正」「地方高等官俸給令改正」「沖縄県ノ警察区域」「沖縄県間切制」「沖縄県区制」「沖縄県区制及沖縄県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」「沖縄県土地処分地租改正法」の諸案から成り、また「参考 田制改正之件」も付加されている。

この資料は、前記大蔵省所蔵本(T—b)収載の諸案と名称が共通している。この修正前の活字体本を金城唯仁氏が筆写したものと推測される。

(エ) 沖縄県立博物館

沖縄県立博物館には、地方制度改正案を含む綴じ原本(二点)の資料が所蔵されている。「**沖縄地方制度**」、「**沖縄地方制度改正案**」の表題が付されている。前者をH—a、後者をH—bと称することにしよう。また、同様の体裁による「**地方旧慣制度**」の表題の付された資料一点(これをH—cと称する)も所蔵されている。これら三点は、同博物館が同じ時期に那覇市内の古書店から一括購入したものとのである。以下、その大要を摘記する。

H—a「**沖縄地方制度**」(沖縄県立博物館所蔵資料番号13200)

本冊子本文1ページ目に、「秘」の角印、「井上」の丸印がある。本冊子収録の資料の内容は、「沖

縄県地方制度改正ノ件」と題する一八九五（明治二八）年の内務大臣野村靖名の閣議稟請書（筆記体）、および各種勅令案である。ただしこの勅令案は、最初に活字体のものが編綴され、そのあと筆記体印字様のものが編綴されている。

まず、勅令案（活字体）を列記すると、以下のようである。

勅令第十三号（案）「沖縄県ノ郡編制」

勅令第十四号（案）「沖縄県郡区職員及島庁職員ニ関スル件」

勅令第十五号（案）「地方官官制中改正ノ件」

勅令第十六号（案）「地方高等官俸給令改正ノ件」

勅令第十七号（案）「沖縄県宮古島司及八重山島司ノ俸給ニ関スル件」

勅令第十八号（案）「沖縄県区制ノ施行ニ因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」

勅令第十九号（案）「沖縄県区制」

このうち勅令第十三号（案）「沖縄県ノ郡編制」については、「明治二十八年 月 日」と公布予定日が記されているが、朱で「明治二十九年三月五日」と直されている。

このあと、勅令案（筆記体印字）が続く。勅令案題目は上記と同じである。勅令案の号数については、「勅令第 号」のように号数が無かったが、朱で「勅令第十三号 明治廿九年三月五日」のように号数と年月日が加えられている。勅令第十四号（案）以下も、同様である。

また最後に、「沖縄県区制ト市町村制施行以前ノ区町村制度トノ対照」ナル表が付けられているのも、前記活字体案にない特徴である。

H-b 「沖縄地方制度改正案」（沖縄県立博物館所蔵資料番号13201）

本冊子も、H-a同様本文1ページ目に「秘」の角印、「井上」の丸印（2個）がある。内容は、沖縄地方制度改正についての勅令案であり、「沖縄県郡編制」、「地方官官制中改正」、「地方高等官俸給令改正」、「沖縄県ノ警察区域ニ関スル件」、「沖縄県間切制」、「沖縄県区制」、「沖縄県区制及沖縄県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」「沖縄県土地処分地租改正法」の諸案が存在することは、H-a同様である。ただし、本冊子には、H-aにはない「沖縄県間切制」、「沖縄県土地処分地租改正法」が含まれていることに注意しなければならない。また、勅令案には号数は付されておらず、また内務大臣の閣議稟請書も含まれていない。

（オ） 琉球大学付属図書館

琉球大学付属図書館本館書庫および沖縄資料室には、地方制度改正案に関する諸種の資料がマイクロ製本の形で所蔵されている。多くは沖縄県立図書館所蔵のマイクロ複製本と同じであった。したがって、その原本と目される、国立公文書館所蔵資料と同じと判断される。

これらを、本稿では、R-a（1）～（3）、R-bと称することにする。

R-a（1）「沖縄県町村制（その1）」（琉球大学図書館本館沖縄資料室 O93.2-O52）

・国立公文書館所蔵資料（N-a（1））、沖縄県立図書館所蔵図書（T-a（1））と同じ。

R-a（2）「沖縄県町村制（その2）」（琉球大学図書館本館沖縄資料室 O93.2-O52）

・国立公文書館所蔵資料（N-a（2））、沖縄県立図書館所蔵図書（T-a（2））と同じ。

R-a（3）「沖縄県町村制（その3）」（琉球大学図書館本館沖縄資料室 O93.2-O52）

・国立公文書館所蔵資料（N-a（3））、沖縄県立図書館所蔵図書（T-a（3））と同じ。

R-b「地方制度改正案」（琉球大学図書館本館沖縄資料室 K093.4-C43）

・国立公文書館所蔵資料（O-b）、県立図書館所蔵「地方制度改正案」（T-b）と同じ。

ところで、琉球大学付属図書館本館沖縄資料室には、これらとは系統を異にする資料が存在する。それは、「沖縄地方制度改正案」と表題が付されているマイクロ複製本であるが、表紙に、「京都帝国大学図書之印」の角印、「農林経済教室」の丸印があるところから、前記国立公文書館ないし国会図書館資料とは由来を異にすると思量される。これを、R-cと称することにする。

R-c「沖縄地方制度改正案」（琉球大学図書館本館沖縄資料室 322-O52）

本案は、内容的には勅令案を連ねたものである。各案の冒頭には、「勅令第 号（案）」のような表記があり、勅令案であることは明らかであるが、号数は空白になっている。

各案の名称を列記すると、「沖縄県ノ郡編制ニ関スル件」、「地方官々制中改正ノ件」、「地方高等官俸給令中改正ノ件」、「沖縄県ノ警察区域ニ関スル件」、「沖縄県間切制」、「沖縄県区制」、「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時給与金ノ件」、「沖縄県土地処分地租改正法」である。すなわち、「沖縄県間切制」、「沖縄県土地処分地租改正法」が含まれている。また、参考として、「田制改正ノ件」が付されている点も特徴的である。

なお上記の他、旧慣地方制度と租税制度に関する調査報告も所蔵されている。これらは、官庁による調査資料であり、地方制度の改正案は含んでいない。一応ここでは、名前のみ挙げておこう。

R-d 「沖縄旧慣地方制度」(琉球大学図書館本館沖縄資料室 O93.7-O52)

「沖縄県内務部第一課」作成にかかり、内容は地方制度の旧慣調査である。「行政区画及住民」、「地方行政庁の階級」、「地方官吏」、「監督官吏」、「職務規定」、「内法」、「公会」、「共有財産」、「会計」「雑事」の全一〇項から成る。奥付には、明治二八年三月一九日印刷、二〇日発行と記載されている。

R-e (1) 「沖縄県旧慣租税制度参照 巻」(琉球大学図書館本館沖縄資料室 K093.4-O52-1)

マイクロ複製本。表紙に「大蔵省文書」の角印が、また参照目次ページに「那覇税務管理局庶務課之印」の角印の印影がある。内容は、沖縄県旧慣地制ほかの調査報告である。

R-e (2) 「沖縄県旧慣租税制度参照 式」(琉球大学図書館本館沖縄資料室 K093.4-O52-2)

上と同様のマイクロ複製本であるが、これには印影がない。内容は、宮古島・八重山島の旧慣ほかの調査報告である。

(カ) 国立国会図書館憲政資料室

国立国会図書館憲政資料室の井上馨文書(コピー製本版)の中に、「地方制度改正案」と表題の付された資料が存在する。これを本稿では、**K-b**と称することにしよう。この資料は、大蔵省旧蔵資料**O-b**のうち活字体の案や県立博物館所蔵**H-b**ときわめて酷似している。ただ、**H-b**には、「井上」の丸印が捺されているのに対し、**K-b**には「江木」の丸印を認めることができる。

(キ) 那覇市博物館—横内家文書

那覇市歴史博物館には、横内扶の文書が寄贈されている。

横内家文書のうち主な史料は、同博物館によって『県政関係資料 第一巻 県治一般』および『県政関係資料 第二巻 地方制度』としてコピー製本され、一部は翻刻が付されている。そのうち第二巻に収録されている資料群の中に、地方制度改正案が含まれている。これを**Y-a**と称する。

Y-a 「沖縄県町村制」「沖縄県制」

Y-aの最も大きな特徴は、「沖縄県町村制」と題される法案のあとに、「沖縄県制」と題する法案が存在していることである。いずれもタイプ活字印刷のものである。

このうち前者「沖縄県町村制」と題する法律案(全文105条)は、前掲内務省旧蔵案**N-a (1)**と同じである。**Y-a**、**N-a (1)**所収の「沖縄県町村制」は、酷似している。同じ機会に数部印刷したうちの二部かと思われる。いずれにも「秘」の角印が捺されているが、ただしその位置がずれていることから、同一の冊子から由来するものではなさそうである。

後者「沖縄県制」は、**Y-a**には含まれているが、**N-a (1)**には含まれていなかったものである。またこれまで検討してきた諸案にも、「沖縄県制」と題する法案(もしくは勅令案)は存在しない。**Y-a**独自の案のようである。何故**Y-a**には含まれている「沖縄県制」が、**N-a (1)**には含まれていないのか、色々想像を掻き立てるものの、いま明言することはできない。

(2) 諸案の相互関係を推定する

以上、明治二〇年代～三〇年代初頭に作成された沖縄の地方制度に関する諸案とその所在を紹介してきた。これら諸案は、共通する点も多く含むが、また相違する点も存在する。そこで、これらの案が、いつごろ誰の手によって作成されたか、またこれら諸案の相互関係を推測してみよう。

まず、これら諸案をいくつかのグループに大別し、ついで各グループ内における先後関係を推察する。

(i) 諸案のグループ分け

以上の諸案を、その内容および形式に則して分類すると、大きく三つのグループに分けることがで

きよう。

まず、明治二〇年代作成とおぼしき案と同三〇年代作成案と分ける。前者（明治二〇年代作成）の中にも、性質の違う二つのグループが存在する。まず、案の中に「沖縄県間切制」および「沖縄県土地処分地租改正法」の案を含むものと、含まないものを分けることができる。前者をⅠグループ、後者をⅡグループと呼ぶことにしよう。

Ⅰグループに属する諸案としては、現国立公文書館・旧大蔵省所蔵「地方制度改正案」たる**O—b**¹¹が代表的な資料である。ただ、この中には筆記体で記載された案と活版で組まれた案が存在し、これを区別しなければならない。ただ、両者とも「間切制」案および「土地処分地租改正法」案を含んでいるので、このグループに入ることは疑いない。この他、Ⅰグループに属するものとしては、**R—c** 琉球大学図書館蔵・京都帝大農林経済教室旧蔵「沖縄地方制度改正案」、**H—b** 県立博物館所蔵「沖縄地方制度」、県立図書館所蔵の**T—c**、さらには**K—b** 国立国会図書館所蔵憲政資料室「地方制度改正案」、などが含まれる。これら諸案には、内務大臣野村靖の「閣議稟請書」を含んでないことで共通している。

つぎに、Ⅱグループは、先に述べたように「沖縄県間切制」および「沖縄県土地処分地租改正法」の案を含まないものであるが、国立公文書館所蔵・内務省旧蔵「地方制度改正案」たる**N—a—3**がここに分類される。県立博物館所蔵「沖縄地方制度」と表題の付された**H—a**も、このグループに入る。そして、これら資料には、内務大臣野村靖の「閣議稟請書」が含まれていることが特徴的である。

そして明治三〇年代作成ということが判明しているものを**C**グループとする。これには、国立公文書館所蔵・内務省旧蔵文書の内、**N—a（1）**が入る。また、横内家文書に含まれている**Y—a**も「沖縄県町村制」は、これと酷似している。ただし「沖縄県制」は、**Y—a**独自である。

ここで、改めて三グループに属する各案を列記しておこう。

【Ⅰグループ】……**O—b**（旧大蔵省所蔵「地方制度改正案」）＝**T—b**（県立図書館所蔵、大蔵省旧蔵コピー「地方制度改正案」）＝**R—b**（琉球大学附属図書館所蔵、大蔵省旧蔵コピー「地方制度改正案」）、

R—c（京都帝大農林経済教室旧蔵「沖縄地方制度改正案」）、

H—b（県立博物館所蔵「沖縄地方制度」）、

T—c（県立図書館所蔵、上原実旧蔵「沖縄地方制度改正案」）、

K—b（国立国会図書館憲政資料室所蔵井上馨文書「地方制度改正案」）

【Ⅱグループ】……**N—a（3）**（旧内務省所蔵「地方制度改正案」）＝**T—a（3）**（県立図書館所蔵、内務省旧蔵コピー「地方制度改正案」）＝**R—a（3）**（琉球大学附属図書館所蔵、内務省旧蔵コピー「地方制度改正案」）、

H—a（県立博物館所蔵「沖縄地方制度」）

【Ⅲグループ】……**N—a（1）**（旧内務省所蔵文書「沖縄町村制」）、

Y—a（横内家文書「沖縄県町村制」、「沖縄県制」）

以上の三グループのうち、Ⅲグループは明治三〇年代以後であるから、時期的に最も新しい案である。Ⅰ、Ⅱ両グループは明治二〇年代に属するが、その間の先後関係については、Ⅰグループが先でⅡグループはそれより後にそれらを修正したものであると推測される。なぜなら、当初沖縄県で作成された案は「間切制」案や「土地処分地租改正法」案を含む包括的な改革案であったが、中央で検討の結果これらを含まない構想に限定されたことが指摘されている。Ⅰグループは「間切制」案および「土地処分地租改正法」案を含んでいるのに対し、Ⅱグループはそれらを含んでいないという特徴は、これに照応するものである。

また、Ⅱグループは、内務大臣野村靖「沖縄県地方制度改正ノ件」と題する「閣議稟請書」が含まれていることが特徴である。このことは、Ⅱグループの諸案は、内務省内で検討が重ねられた結果成案が作られ、閣議にかけられた（少なくともその直前まで進んだ）案であることを物語っている。

それでは、Ⅰ、Ⅱ両グループの作成された具体的年代、および各グループ内における諸案の先後関係はどのように推定されるだろうか、この点は他の資料と照らし合わせながら考究されなければなら

ない。

(ii) 各グループの作成年代

I、**II**両グループの作成された具体的年代および各グループ内での諸案の先後関係を推定する1つの手掛かりは、この時期の検討過程を示す文書である。そのような文書としては、野村靖「沖縄県地方制度改正ノ件」が知られていたが、横内家文書中の「本県地方制度改正準備ノ沿革」の閲覧が可能となったことで、より多くの情報を得ることができるようになった。

まず、**II**グループは、さきに述べたように内務大臣野村靖の「閣議稟請書」が付されており、かつそれには「明治二八年 月 日」という作成年が明記されているから、これを覆す特別の事情がないかぎり、同年の資料であると推測される。

Iグループの諸案について、前述のように**II**グループに先行することは確実と判断されるが、これがいつごろの案であるかは簡単ではない。

T—b 県立図書館所蔵・大蔵省旧蔵コピー「地方制度改正案」について、福岡且洋は、「この『地方制度改正案』は明治二六年五月に沖縄県庁が内務省に提出した「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」と、述べている。その理由として福岡は、同案には「明治二三年一〇月に沖縄県知事であった丸岡莞爾が内務・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、「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二九年以降であること」の二点から、法案作成は、明治二三年一〇月以降から明治二八年の間であると時間的に大きな幅を設定している。しかし、これでは余りに漠としていたのか、福岡は野村「沖縄県地方制度改正ノ件」に記載された、沖縄県が奈良原知事のもと明治二六年五月内務省に提出した案ではないかと推定している。そして最終的に福岡は、「同法案が明治二六年五月県庁提出「案」そのものではない」と結論づけている。その理由として福岡は、「同法案が勅令・法律の起草案であること」、「同法案中の「沖縄県郡編制」中に明治二六年五月以降の、明治二六年十月の「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、さらに、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、(明治二六年十二月三十一日現在)と記載があること」の諸点を挙げている。

この結果、**T—b**は、福岡推定に依れば、明治二七年以降であって明治二八年の「閣議稟請書」以前に作成された案であるということになる。

(iii) 各グループ内の先後関係

さきに見たように、三つのグループの先後関係は、**I**グループ→**II**グループ→**III**グループであることが、推定される。では、各グループ内における諸案の先後はどうであろうか。諸案は形式・内容両面において錯綜しており、これを解きほぐすのは、それほど簡単ではない。

私が注目したのは、各案における条文の加筆・修正関係である。ここでは、「沖縄県区制(案)」を手掛かりに、この点を検討しておくことにしたい。「沖縄県区制」を取り上げた理由は、同案が最も多くの加筆・修正が施されているからに他ならない。

Iグループ

Iグループは、「間切制」案や「土地処分地租改正法」案を含む諸案である。福岡推定では、沖縄県内務部において作成された最も包括的かつ早期の作成にかかる諸案である。

Iグループに属する諸案において、条文案の前に(説明)と題する法案の趣旨説明を含むものと含まないものが存在する。またこの(説明)は二つのパラグラフから成るのであるが、この後半のパラグラフを抹消しているものと、その抹消部分を全く記載していないものがある。結局、

- ①(説明)全文が記載されているもの**K—b**、**O—b**(1)
- ②(説明)後半が抹消されているもの**H—b**、**O—b**(3)
- ③(説明)後半の抹消部分を全く記載していないもの**T—c**
- ④(説明)を含まないもの**O—b**(2)、**O—b**(4)

の四種の案が存在することが判明した。

①この中の二案、すなわち**K—b**、**O—b**(1)は、(説明)の文言も第一章の条文もほとんど同じであり、どちらが先か容易に決しかねた。今後の課題としたい。

②**H—b**と**O—b (3)**は、第一章条文が大幅に異なっている。前者は、さきの**O—b (1)**とほとんど同じであるのに対し、後者は、この条文を抹消線で消した上に鉛筆で大幅な全面的と言える修正を施している。それ故、両者の先後関係は、**H—b**→と**O—b (3)**推定できる。

③これには**T—c**の一案しか存在しない。ただしこれは、(説明)後半の部分について全く記載がなくその部分の抹消記載もないという特徴を有する。しかし、第一章条文は、**O—b (3)**の修正を全く反映しておらず、**H—b**と同一である。これは何を意味するであろうか。おそらく、**T—c**は、**O—b (3)**の後継案ではなく、直接**H—b**（あるいはこれと同種の未発見別資料）を筆写したものかと考えられる。しかし同資料中には、「国立国会図書館資料から筆写」との鉛筆記載が存する。

④**O—b (2)**と**O—b (4)**は、同一書類に記載されたものを、私が便宜的に加筆修正前の案文と加筆修正後の案文に分けたものである。当然、**O—b (2)**が先行し、それを修正したものが**O—b (4)**である。

以上から I グループに属する諸案は、①**K—b**又は**O—b (1)**→②**H—b**→**O—b (3)**→④**O—b (2)**→**O—b (4)**の順に作成されたと推定することができるのである。ただし、③は除外している。

IIグループ

IIグループは、先述のように「間切制」案や「土地処分地租改正法」案を含まない諸案である。

IIグループに属するのは、**N—a (3)** および**H—a**である。このうち**N—a (3)** は、勅令案に「勅令第 号」と号数が入っていないのに対し、**H—a**には朱字で「勅令第十九号」のように号数が加筆されている。これは、後者がそれだけ立法に向けて成熟した段階の案であることを物語っており、**N—a (3)** →**H—a**の順が推測される。

IIIグループ

IIIグループのうち「沖縄県町村制」については、**N—a (1)**、**Y—a**の両案は全く同一であるから先後関係を論ずることができない。また「沖縄県制」については、**Y—a**にしか含まれていないので、これまた先後を論じることはできない。

(iv) 結論

以上の推論の結果をまとめておこう。本論文末の「図 沖縄地方制度改正諸案の関係」を参照されたい。

まずこれまでに判明している地方制度改正に関する諸案を作成年代に従って並べると、つぎのようである。

Iグループ [「間切制」案や「土地処分地租改正法」案を含む]

① **K—b**又は**O—b**→②**H—b**→**O—b (3)**→④**O—b (2)**→**O—b (4)**の順に作成された。

IIグループ [「間切制」案や「土地処分地租改正法」案を含まない]

N—a (3) →**H—a**の順に作成された。

IIIグループ [明治三〇年代の地方制度改正案]

N—a (1) = **Y—a (1)** である。

以上の推定された作成順について、以下の諸点が留意さるべきである。

第一に、明治二〇年代の地方制度改正(案)は、沖縄県で立案され、内務省内で検討されたものである。福岡が、明治二〇年代の改革案の立法主体を「内務(大蔵)省」と記し、どちらとも決め兼ねえなかったのには、それなりの事情が認められる。すなわち当該案は、「旧大蔵省所蔵文書」のみに含まれており、内務省旧蔵文書には含まれていなかったからである。しかし、この時期に大蔵省が地方制度案を作成していたとは考えにくい。なぜなら、このあと横内家文書「本県地方制度改正準備ノ沿革」で確認するように、明治二六年から二七年にわたる立案過程では、内務省の動向は仔細に語られているものの、大蔵省の動きは全く記載されていないからである。大蔵省旧蔵文書は、内務省の案を何らかの手段で入手、検討したものである可能性が高い。

第二に、では明治二六年～二七年に作成された地方制度改革(案)は、何ゆえ成立することがなかつ

たのであろうか。これについては、いくつかの原因が考えられる。一は、日清戦争の勃発である。二は、中村十作らの宮古島人頭税廃止運動の影響である。三は、内務大臣が井上馨から野村靖への突然の交代である。四は、この段階における内部の意思不統一、とくに内務省と大蔵省の意見の相違である。この点は、横内家文書検討のあとで、もう一度考えてみよう。

二 野村靖「沖縄県地方制度改正ノ件」(明治二八年)

野村靖「沖縄県地方制度改正ノ件」は、前掲Ⅱグループの地方制度改正諸案に付せられられた閣議稟請書であった。本資料がつとに有名なのは、『沖縄県史』第13巻に収録され、沖縄史の研究者が容易に参照できる資料であること、そして明治20年代後半における地方制度改正作業を具体的に示す数少ない資料だったからである。

「改正ノ件」は、岩村通俊が第三代県令となり、前県令上杉茂憲の「旧慣改革」方針をことごとく覆した、すなわちいわゆる「旧慣温存」政策がとられた時点以降における沖縄県地方制度改革の動きについて、つぎのように記載している。

〔西村捨三第四代知事時代〕……「教育勸業ノ二件ハ旧慣ノ軌道ノミニ抛テ放任スヘカラスト為シ民智ヲ啓発シ殖産興業ヲ奨励スル端ヲ開ケリ」。

〔丸岡莞爾第七代知事時代〕……宮古島・八重山島における一部吏員の廃止、給料の減額等を行った。宮古島は役所長の意見で改正の大半を施行しなかったため、八重山島吏員の苦情を惹起した。

〔奈良原繁第八代知事〕……旅館詰吏員を減じた。父祖の功績によって吏員となる制度を廃止した。定加勢筆者・耕作筆者・御蔭米等の職を廃止するなど、若干の改正を行った。

さらに、「改正ノ件」は、一八八九(明治二二)年以降の地方制度改革の試みに関して、次のように記載している。

明治二二(一八八九)年

各役所長一致して改正の方案を具して知事に稟請したが、気運の進展はなかった。

明治二五(一八九二)年

内務省において、各府県市町村監督に関する訓令が発せられ、〔沖縄県においても一矢野〕これを参酌して「監督規程」を設けた。

明治二六(一八九三)年

四月 上記「監督規程」を実施。旧慣制度下の吏員の冗多と能力の不足を痛感、制度改正の声があがる。知事の諮詢に依えて、各役所長から「制度改正ノ緩慢ニ付スヘカラサル所以」が開申される。知事は、「旧慣制度ノ弊ヲ排除」するため「今日ノ民度ニ適応スル程度」の地方制度を定めることを決意する。

五月 参事官および主任属を率いて上京し、〔内務省に沖縄県地方制度改正一矢野〕案を提出。内務省は、「沖縄県地方制度取調委員」を設置し、沖縄県側の事情を聴取、「当時既ニ改正ノ急務ナルコトヲ認メ」た。なお詳細の調査をなす必要が生じ、「当省吏員ヲ実地ニ派遣シ又ハ県庁官吏ヲ召喚シテ事ニ従ハシメタ」が急に結了することができなかった。

この間、宮古島島民において過半の貢租滞納者を出すなど、収拾困難な事態を生じ、知事は書記官・宮古島役所長を上京させ、同島だけでも速やかに改正する要のあることを稟議したが、制度改正を一部に実施することは認められず、説諭等の処分ですべてを収めることになった。宮古島島民の貢租滞納は、他県人の扇動によるものである。請願を第五議会以降連続で提出した結果、第八議会において「宮古島島費軽減及島制改革ノ件」が両院において採択された。

第八議会の閉会后、内務大臣は県治局長をして内務省および文部省の吏員を率い制度改正の順序方法に関して利害得失を調査させた。

以上から、野村「改正ノ件」は、沖縄県および内務省の動きの概要を明らかにし、この時期の地方制度改正作業を知るうえで貴重な資料であることがわかる。しかし、なお不明な点を残していた。たとえば、①明治二二年、各役所長の意見はどのような方法で取りまとめられたか、②明治二六年四月、各役所長の意見はどのような方法で取りまとめられたか、③同年五月、内務省に提出した「沖縄県地方制度改正案」はいかなる内容のものであったか、④内務省内に設置された「沖縄県地方制度取調委員」のメンバーはどのような者たちであったか、⑤内務省は、沖縄県側の改正案に対してどのような

意見を表明したか、また省内に意見の分岐は存在しなかったか、⑥内務省から実地調査に派遣された吏員は一本喜徳郎と推察されているが、派遣の顛末はどのようなようであったか、⑦宮古島の旧租税反対運動は、沖縄県の地方制度改正作業にどのような影響を及ぼしたか、⑧明治二〇年代後半の地方制度改正作業は、なぜ頓挫したのか、等々である。

上記のように、野村「改正ノ件」のみでは解明しえないさまざまな点が残った。この点を明らかにするのが、横内扶の旧蔵にかかる史料「本件地方制度改正準備ノ沿革」（以下、「沿革」と略す）である。次章では、この新史料を検討しよう。

三 横内家文書「本県地方制度改正準備ノ沿革」

冒頭に述べたように、那覇市歴史博物館に所蔵されている横内家文書中から「**秘**本県地方制度改正準備ノ沿革」（以下、略する場合は「沿革」と称する）を閲覧することができた。本史料は、二〇年代地方制度改正作業に関するこれまでの欠落を埋める史料であると思料される。

かつて福岡且洋は、「明治二〇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—」（法政大学沖縄文化研究所『沖縄文化研究』24、一九九八年）の中で、この史料についてつぎのように触れていた。

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一八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。

このように本史料の意義に着目したのは、福岡論文をもって嚆矢とする。同論文から、すでに一〇年を経過した。その後、福岡本人をはじめその他沖縄史の研究者がこの史料について研究したかどうか、詳らかにしない。管見のかぎりでは、この史料に基づいて書かれた論考は存在しないようである。

今回私は、那覇市歴史博物館に同史料の閲覧を申し入れ快く許可された。本史料は、沖縄県の地方制度改正作業を明らかにする上で、不可欠の史料である。以下、沖縄県の地方制度改正史の研究を深める上で本史料がいかなる意義を有しているか、その一端を紹介したい。

（1）作成年月日

本資料「本県地方制度改正準備ノ沿革」の作成年月日は、史料自体には記載がない。明治二七年一二月二〇日が最後の記事であるから、それ以後に作成されたものである。また、内容的にみても、さきに紹介した野村靖「改正ノ件」に先行する段階を扱っていることは確かである。したがって、明治二七年一二月二〇日以降、ないし明治二八年初頭に作成されたものと見られる。

（2）作成者

本資料には、作成者の記載もない。しかし記述の内容から、沖縄県関係者であることは間違いない。本文書中に沖縄県関係者として氏名の出てくる者の中で、参事官今西相一もしくは属岸本賀昌あたりが候補者として挙げられよう。しかしこのうち岸本賀昌⁵は、明治二六年版「内務省職員録」によれば、内務省県治局属に栄転しているのである。したがって、同二七年末以降に沖縄県で作成された本文書の作成者ではありえないということになる。

つぎに「沖縄県職員録」によれば、今西相一は、明治二七年版および同二八年版において同県内務部第一課長兼参事官として名前が掲載されているが、同二九年版では、この職には俵孫一が就いており、今西の名前は消えている。すなわち今西は、明治二八年度末かぎり退職していると考えられ、

本文書は、今西が退職に当って引継ぎのために作成したのではないかとの推測ができるのである。なお、本文書の原所有者である横内扶は、知事官房職務掛属（明治二七年版、明治二八年版）、内務部属（明治二九年版）、知事監房属（明治三〇年版）となっている。

いずれにしても、このような文書の通例として、前任者の書類を引き継ぎつつ、自己の見聞を付け加えていったものであろう。その意味において、主たる作成者は今西であるが、沖縄県関係者による共同作成という色合いが濃い文書と言えよう。

（3）「沿革」記事の概要

本史料「沿革」が主に記述しているのは、明治二五（一八九二）年七月、奈良原繁が沖縄県知事に就任して以降、明治二七（一八九四）年一二月までである。明治二七（一八九四）年は、一〇月一五日に内務大臣井上馨が更迭され、野村靖に交替した年であった。すなわち、前期奈良原県政期かつ中央政府における井上内相時代の地方制度改革構想の展開が記述されている。

本史料に依拠しながら、この時期をさらに区分するならば、次の三期に分けることができる。後で述べるように、この時期の焦点は明治二六年五月沖縄県が作成し内務省に上申した「沖縄県地方制度制定相成度儀ニ付上申」（以後、「明治二六年上申案」と称す）をどのように扱うかという問題であった。それゆえ、この時期の時期区分は、

第一期 「明治二六年上申案」準備段階（明治二五年七月～明治二六年二月）

第二期 「明治二六年上申案」作成・上申と検討段階（明治二六年二月～同年末）

第三期 一木書記官による巡視・調査の段階（明治二七年二月～同年十一月）

に分けるのが適当であろう。第二の時期は、さらに（i）「明治二六年案」上申まで、（ii）上申案の内務省での検討の時期、（iii）停滞期、の小画期に分けることができる。以下、「沿革」の内容を、上記の時期区分に従いながら、その概要を記しておこう。

前史

まず「沿革」は、奈良原県知事以前のいわば前史について、簡単に触れている。この中で明治一二年の置県（＝琉球処分）や上杉茂憲初代県令の旧慣改革の試みと挫折、岩村県令の旧慣温存施策が簡単に触れられている。注目されるのは、冒頭部分ではない途中部分において、丸岡莞爾時代の施策についての言及があることである。すなわち、明治二二（一八八九）年の各役所長会議において具申された「改正ノ法按」に基く丸岡知事の「地租改正ノ儀」が、時期尚早として「従来ノ通りニ据置クベキ旨」書記官の通牒によって斥けられ頓挫したことが記されている。

この時期に関する事項としては、後に触れる奈良原知事の内務大臣あて上申書の中で、明治二五（一八九二）年五月施行の内務大臣訓令第三七五号「町村監督並ニ事務整理ニ関スル諸規程」が言及されている。

現ニ客年五月訓第三七五号町村事務監督ニ関スル条規ノ如キ各役所長ニ付シ実施ノ適否ヲ諮問セシニ全員一致ヲ以テ其適切ナルヲ認め直ニ之ヲ実施シ尚進テ内地ノ戸長制度ニ倣ヒテ行政組織ヲ改メ区町村会法ヲ参酌シテ間切島村会ヲ開設スルノ可否ヲ諮問セシニ是亦今日ノ急務ナルヲ認め改良ノ要点ヲ具シテ答申セリ

すなわち訓令第三七五号「町村監督並ニ事務整理ニ関スル諸規程」の実施は、内地の戸長制度および三新法にならった地方制度を布く前提であると受け取っていたのである。

第一期 「明治二六年上申案」準備段階（明治二五年七月～明治二六年二月）

明治二五年七月、奈良原繁が沖縄県知事に就任した。奈良原知事の下で、地方制度改正作業が本格化した。「沿革」によれば、奈良原知事は、二五年十一月の両先島巡視で大いに感ずるところがあり、一二月一五日付けで、旧慣改良「意見書」を起草し、両先島役所長に示したという。

翌明治二六（一八九三）年に入り、先島各役所長の意見聴取が試みられた。「沿革」によれば、一月六日、吉村宮古島役所長・太田八重山島役所長は、各改良意見書を提出した。ついで一月一〇日、奈良原知事は井原参事官に先島改良委員長を命じ、斎藤属・黒川属・岸本属に委員を命じ、改正調査に着手した。

今西参事官が作成し、役所長会議に諮問された「地方行政組織改正按」について、同案が「先以テ

吏員並ニ事務所変更ノ方針ヲ内地市制町村制施行以前ノ組織ニ取り用捨折衷シ民度適応ナル一定ノ地方組織ヲ編成シ以テ諸般ノ弊習ヲ矯メ行政事務ノ整理ヲ図リ無用ノ労費ヲ省キ地方経済ノ実ヲ進メントス」と述べているのが注目される。すなわち、国内の市制・町村制施行以前の地方制度＝三新法体制下の地方制度をモデルとしたと述べているのである。これに対する役所長会議の結論は、「明治二十二年各役所長会議ニ於ケル決議第一按ヲ以テ最モ恰当ノ者ト認定」というものであった。この「答申書」を受けて沖縄県は、再び諮問案（「再諮問案」と呼ぶ）を發した。これを審議した各役所長は、二月六日答申書（「再答申書」と呼ぶ）を答申した。「再諮問案」および「再答申書」は、ともに「沿革」に詳細に記録されている。

第二期「明治二六年上申案」作成・上申と検討段階（明治二六年二月～同年末）

(i) 「明治二六年案」上申まで

県作成の「改正按」に対する各役所長の意見も聞き、参事官今西相一・属岸本賀昌担当の改正案作成作業は本格化した。すなわち、今西・岸本は、明治二六年二月一二日改正案作成に着手し、三月二二日「本県地方制度制定ニ関スル上申」を脱稿した。

出来上がった改正案を携え、奈良原知事が上京することになった。今西参事官及岸本属がこれに随行した。五月二八日の議会閉会をまって、翌二九日に、第二九号「沖縄県地方制度制定相成度儀ニ付上申」を進達した。沖縄県が作成し、明治二六年三月脱稿、五月二九日に内務省に上申された「明治二六年上申案」をめぐる内務省内のやりとりが、本資料の白眉である。

(ii) 上申案の内務省での検討の時期

沖縄県の上申を受けて、内務大臣井上馨は、省中に沖縄県地方制度取調委員を設けた。これには、書記官一木喜徳郎・府県課長桑山遂風・地方費課長関谷錢太郎が充てられた。

六月六日、内務大臣室において、内務省側と沖縄県側の会談が行われた。内務省側からは井上大臣・渡辺〔千冬〕次官・江木〔千之〕県治局長・水上秘書官・一木〔喜徳郎〕書記官・桑山府県課長・横山市町村課長・関谷地方費課長等、沖縄県側からは、奈良原知事・今西参事官及岸本属が参加した。

「沿革」には、会談における各員の意見も紹介されており、きわめて興味深い。これによると、江木県治局長は、「改正ノ内名称変更ノ如キハ輕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」と述べた。これは、根本的改革を施すには「地所ノ制」確定が先行しなければならないが、行いがたいことから「急劇の改正」は避け、当面は必要最小限の改革を主とするという意見であった。渡辺次官また、「数百年来ノ旧慣ヲ一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」と述べ、これまた漸次改良の立場を表明した。

これに対して今西参事官は、今回の旧慣改正は民力休養・事務整理の観点から無用の村屋の廃止および無用の吏員の淘汰に絞ったものであること、また「地所ノ制」制定には土地調査が先行しなければならないが、主務の本省（おそらく大蔵省）の調査を望むと述べた。

以上のように、この時点での改革案および内務省の大勢は、「漸次改良」方針であったと言えるだろう。また、井上内務大臣は「重復事務所ヲ廢シ経費ヲ節減スルカ如キハ最モ好キ事ト思フ 又地所ノ事ハ何トカ処理ノ道ハナキカ。仮リニ地券ヲ渡ストシテハ如何」との感想を表明した。これに対して、奈良原知事は、地券下付は混乱を招くと懸念を表明した。

その後、今西参事官と岸本属は、一木書記官と共に内務省方針の起草に携わった。七月上旬には、一木書記官の逐条審査、草按起草、条文の加除文字の修正一々稟議編成し、一〇日に至り稿了したとあるところから、この時点では、県側も内務省側も、早期の改革を目指して、案の作成が進行していたと考えられる。ところが、その後事情が一変する。その第一は、明治二七年度予算の編成がすでに終了しており、二七年四月からの実施を目指していた県側の目論見が外れるようになったことである。このため新制度の実施は、少なくとも二八年四月にずれこむことになった。第二は、県治局長または書記官の来沖が未実施であったことである。沖縄県の実情は内地と比べはなはだしい懸隔が存在したので、現地視察によって同県の実情を把握しないでは、改革案の実施は不可能と判断されたのであ

う。

(iii) 停滞期

かくして沖縄県側の期した早期の地方制度改正実施の思惑ははずれた。今西参事官は、七月一五日、帰県を前に井上大臣に面会した。井上内相は、懸案の実地視察は一木書記官にさせることになったと述べた。「民情酌量」のためというのが名分であるが、その背景には中村十作らの宮古島税制改革運動とそれに伴う騒擾があった。「客年〔明治26年〕中、新潟県人中村十作なる者同島へ渡行し同島の貢租公費は不当の苛税であると流言浮説を為し、貢租公費を未納する者続々輩出、帝国議会へ減税請願として人民惣代等上京せしむ」との「沿革」の記述がそれを物語っている。

沖縄県側から待ち望まれた、一木書記官の来沖であったが、なかなか実現の運びに至らなかった。十一月には今西参事官が再び上京して、一木書記官巡視を促している。

第三期 一木書記官による巡視・調査の段階（明治二七年二月～同年十一月）

明治二七（一八九四）年二月一日、一木内務書記官が内務属四名を随え、沖縄県地方巡視として来県した。沖縄県が鶴首して待ち望んだ一木書記官の来沖が実現したのである。一木書記官は、着県当時より那覇・首里・中頭・国頭・島尻の各地方役所・役場・番所・村屋および宮古八重山両島役所・蔵元・番所等を巡視調査した。そして三月二三日出発、帰京の途に就いた。

念願の一木内務書記官来訪が実現し、沖縄県側は地方制度改革断行の機は熟したとみた。七月香川書記官・太田宮古島役所長を上京させ、「上申書」を提出させた。七月一九日付の奈良原知事の「秘第三六号 本県地方制度改正至急御決行之儀ニ付上申」は述べる。

客年、新潟県人中村十作なる者の流言浮説によって宮古島の多数人民がこれを妄信し、全島過半不納者を出し貢租公費徴収上大に困難を来たしたが、最期の策として蔵元において旧慣法に拠り未納処分を断行しました百方説諭を尽した結果、予想外に良結果を得て昨二六年度分についてはまず整理上差し支えない程度に至った。この上は、「断然タル改革ヲ施シ第一着目スル所ノ多数吏員ヲ淘汰シ其他着々改正シ公費軽減ヲ計ルハ急務中ノ最モ急務」であるから、「先般上申仕置候本県地方制度改正之義」を至急ご決行いただきたいと。

このように沖縄県側は地方制度改正の断行を迫ったが、前提となるべき一木書記官の報告書提出は遅れた。折から日清戦争〔1894. 7. 25～1895. 4. 17〕の開始に遭遇し、充分の審議を尽くすこともかなわず、香川書記官・太田宮古島役所長は帰県の途についた。

同年一〇月一五日付で内務大臣の井上馨が更迭された。後任には、同郷の野村靖が任命された。

十一月七日、今西参事官は、新任大臣野村靖の方針を伺うため、上京した。このとき「一木書記官ノ復命書」及び「本県地方制度改正案」が出来上がり、江木県治局長より参考として送付があった。今西参事官は、大臣、次官、県治局長、主任書記官等に面会し、現状を述べると共に制度改正の省議の速かならんことを希望した。このとき野村新大臣は、「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 然ルニ其改正案ハ時機既ニ議会ノ開会ニ接シ本年度ニ於テハ到底省議ヲ尽スノ余地ナキヲ以テ来年度ニ之ヲ行フベシ」と述べた。

このあと「沿革」は、役目を終えた今西参事官が一二月二〇日、東京を出発し帰県の途についたところで終わっている。

四 二〇年代立案作業の検討

1 井上馨から野村靖へ内務大臣の交替

先に述べたように、明治二七年中に内務大臣の交代をみた。同年一〇月一五日付で井上馨が更迭され、後任には同郷の野村靖が任命された。二〇年代の沖縄地方制度改正作業の頓挫に、主任大臣の交代が影響を及ぼしていないだろうか。

井上更迭の事情について、「沿革」は触れていないが、朝鮮駐在の特命全権公使としての派遣であった。井上内相の更迭について、『内務省史』第一巻⁶は、つぎのように記載している。

その後、第六回特別議会が開かれると、自由党から政府の責任を問う上奏案を可決してこれ

を捧呈したので、政府は解散を行なった。解散後、内閣に小更迭があって、井上内相が辞任し、枢密顧問官の野村靖がその後任となった。井上内相は伊藤〔博文〕と並ぶ閣内の重鎮であったが、第五議会の解散について不満があった結果辞意をもらし、この際は伊藤首相の慰撫で思いとどまった。しかし、井上内相の辞意は固く、朝鮮における東学党動乱の問題によって朝鮮に改革問題が起こると、ついに内相を辞して、自ら希望して特命全権公使として朝鮮駐在を命ぜられて同国に赴任した。かくて元勳内閣の一角がくずれた。

つぎに、前任大臣の井上馨と後任の野村靖の関係であるが、野村靖は日清戦後の二九年二月自由党との提携強化に反発して辞任し、政党寄りになった伊藤博文・井上馨と次第に疎隔し、山県有朋との関係を深めた⁷。しかし、両人は同郷であるし、二七年末の内相交代の時点では甚だしい意見の相違があったということはなさそうである。また野村も、今西に対して、「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」と答えている。

ところで、井上馨文書（国立国会図書館憲政資料室蔵）に、明治二八年一月一日付の「江木千之書簡」が存在する。宛先は「朝鮮国京城 大日本帝国公使館 伯爵 井上馨閣下 親展」となっており、年頭の挨拶状と思われるが、その中で沖縄県のことに触れたくだりがある。

沖縄県地方制度及土地処分法ハ過日福井便ニ而御送致仕置候通草案丈ハ出来致シ候 是亦当議
会閉会后ニハ県庁官吏等ヲモ呼出シ審議ヲ尽シ候筈ニ有之候 稟制及之ニ関連スル諸法律勅令案
モ調査結了去二十五六日之頃閣議ニ提出相成候 御裁可ヲ得次第議會ニ提出之筈ニ有之

当時内務内務省県治局長であった江木千之は、すでに内務大臣を離任していた井上に対し、省内の諸般の事務について報告している。その中で沖縄県の制度改正進展に関する情報も報告しているのである。日付は明治二八年一月一日であるが、年賀であるから二七年暮れに投函しているものと思われる。これによって、「沖縄県地方制度改正ノ件」を審議する閣議が明治二七年一二月二五日ないし二六日に開かれたであろうとの推測が可能となった。

また、同文書には、同じく明治二八年一月一日付の「一木喜徳郎書簡」が存在する。宛先はこれも、「朝鮮国京城日本公使館 伯爵 井上馨 殿閣下」となっている。

沖縄制度改正案は数箇月前脱稿新大臣ニ提出仕候 孰レ議會閉会后ニ至リ候共會議を開き闊論
講究可取求都合も承り居候 原案は固より往々不完全を免れ難き儀とは存候へ共猶審議講究を強
て閣下の御満足をも得候様の成案出来候事を期し居候 先は新年の御祝詞申陳度如斯御座候

沖縄制度改正案は、数ヶ月前に脱稿し新大臣（野村靖）に提出したと述べている。これは、二七年一二月、「一木書記官ノ復命書」と同時に脱稿した「本県地方制度改正案」を指しているであろう。最も注目されるのは、すでに数ヶ月前に離任した旧大臣にこの問題の経過を報告し、その満足を得る法案成立を期そうとしている点である。

いずれにしても、内務省はこの時点で、明治二八年早期の改正を目指していたのであり、内務大臣の交代あるいは省内のなんらかの事情が、それを妨げたとは考えにくい。

2 一木喜徳郎の沖縄調査

宮平真弥は、「一木喜徳郎の自治観と沖縄調査」¹⁸において、一木喜徳郎自身の回顧を引用している。

沖縄の地方制度調査は其俣には役にたたなかつたけれども、後年沖縄の地方制度改革の源は為した。（略）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、二ヶ月かかって浩瀚な復命書と間切制及郡制に関する草案、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うが、沖縄県庁には残っているであらう。

この「回顧録」は、野口明が大正一五年に一木の講述を筆記し、昭和二九年に編集・刊行したものとのことである。

ここでは、つぎの諸点に注目したい。一木の起草提出したのは、「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方案」であったと述べている点である。すなわち、一木の記憶が正しければという留保付きであるが、彼が起草したのは、沖縄地方制度のみならず、「間切制案」および「土地制度改正案」をも含んでいたものであった。これは、現在残存している諸案の策定時期を考える上で、貴重な証言である。

第二に、これら草案資料について、「内務省のは多分焼けた」と述べている。大正一五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」と述べているが、その後これら資料は第二次大戦末期の沖縄戦ですべて烏有に帰したであろうことは容易に想像される。

3 中村十作らの運動の影響

このころ、中村十作らの運動も酣となっていた。中村らのいわゆる人頭税廃止運動に関しては、これを論じた書物・論考⁹⁾は数多い。ここでは、地方制度改正問題との関連のみについて、一瞥しておく。

野村「改正ノ件」においては、他県人の煽動による宮古島島民の貢租滞納とだけ触れられていた。

「沿革」に、中村十作らの運動が登場するのは明治二七年半ば以降に至ってである。「然ルニ予定ノ時期ヲ過キタルモ一木書記官ノ巡視ナク時恰モ宮古島ニ於テハ人民倍々紛擾ノ状ヲ呈シ制度改正ノ急施益必要ノ機ニ接シタルヲ以テ全年十一月四日今西参事官ヲ上京セシメ制度改正急施ノ必要ヲ縷々陳述セシメ一木書記官ノ巡視ヲ促セシニ……」。また、同年七月一九日付「本県地方制度改正至急御決行之儀ニ付上申」では、

就中宮古島之義ハ従来貢租公費ヲ未納スルモノ少ナカラサルニ依リ旧慣法ニ基キ同島共同貯蓄穀ヨリ一時繰替補充彌縫シ漸ク整理致居候処客年中新潟県人中村十作ナル者同島へ渡行シ同島ノ貢租公費ハ不当ノ苛税ナリト流言浮説ヲ為シ多数人民ヲ妄信セシメタルカ為メ客年来貢租公費ヲ未納スル者続々輩出シ遂ニ帝国議會へ減税請願トシテ人民惣代等上京セシムル迄ニ立至リ頻リニ請願成否ヲ待ツモノノ如ク半信半疑ノ間ニ彷徨シ全島過半不納者ヲ出スニ至リ徴収上大ニ困難ヲ来タシタル実況ハ本年二月一木書記官巡視中既ニ目撃セラルハ処ニシテ……

と、中村の実名を挙げ紛擾の具体的模様を縷述している。

『宮古の人頭税』⁹⁾によると、明治二六年一月に中村十作と城間正安および二人の農民代表は上京を果たし、各新聞社や有力者を訪問する運動を重ねていた。一月二六日には内務省を訪問し、一木書記官に面会、二九日には井上大臣渡辺次官らに面会している。

このような中村十作らの運動が、内務省が進めていた地方制度改正作業の推進要因となったか、それとも阻害要因となったかの判断は難しい。なぜなら先ほどの「沿革」の記事は、「制度改正ノ急施益必要ノ機ニ接シタル」のくだりにおいて、また「本県地方制度改正ノ儀客年上申仕置候処追々民度開進ニ随伴シ事情難關改正ノ時機ニ切迫セル事件少ナカラス」の具体例として中村らの運動を取り上げ、制度改正を急ぐ理由の一つにあげているからである。しかし官僚の常として、自分たちの進めている作業が民衆の動きによって乱されることを極度に嫌う習癖がある。まして中村らの進める運動は、種々の困難にもかかわらず多くの賛同議員を獲得し、第八帝国議会において「沖縄県宮古島島費軽減及島政改革請願書」を満場一致で通過せしめるという成果をあげているのである。

結局中村十作らの運動は、地方制度改正作業において、従来沖縄県—内務省という官僚機構内部で進められていた作業が、今後は官僚だけのペースでは続けられないという攪乱要因となったことは間違いないといえよう。

4 大蔵省というファクターの登場

さて、「沿革」においては、沖縄県および内務省内の動きのみが述べられ、他省の動きはまったく伝えられていない。これは、本文書の性質上やむをえないことである。また、これまでに発見されている各種の「地方制度改正案」も、(沖縄県または)内務省筋の草案ばかりである。旧大蔵省文書内

に所蔵されていた各種案も、たまたま同省が何らかの手段によって内務省部内文書を入手し編綴していたものと判断され、大蔵省周辺に由来する案ではなさそうである。

前掲『宮古の人頭税』によると、明治二七年二月四日仁尾惟茂主税官が沖縄・宮古島調査のため東京を離れた。すなわち内務省の一木書記官調査と相前後し、これと競うようにして、大蔵省の調査も進められていたのである。仁尾主税官による調査の結果は、後日『仁尾主税官復命書』として結実した。また二月一五日には、渡辺国武大蔵大臣は中村十作らの来訪を受けている。

大蔵省は、置県以来沖縄県の税制・土地制度その他の調査を続けてきた。だが、地方制度については、内務省の専管事項として関与してこなかった嫌いがある。しかしここへきて、租税貢租制度の矛盾は、役場役所の機構を含む全「旧慣」制度の矛盾と連動するとの認識を持つに至った。内務省の進める地方制度改正作業は、大蔵省が専管領域と考える地租改正にまで踏み込みそうな勢いとなってきた。大蔵省としてもこれを座視することはできなくなってきた。仁尾惟茂主税官の派遣は、大蔵省としても制度改正作業を内務省の独断専行にさせないとする決意を示したといえよう。これまで内務省だけが先行してきた沖縄の地方制度改正問題に、大蔵省という要因が登場してきたのは明らかであると考ええる。

5 諸案の策定時期の推定

本論文一～三において、明治二〇年代における沖縄県の地方制度改正に関する諸案の書誌的検討を行い、横内家文書「本県地方制度改正準備ノ沿革」の紹介を行った。以上の考察を踏まえて、諸案の作成時期を推定するとともに、その位置を考察しておこう。

まず、第Iグループ「沖縄地方制度改正案」の作成時期については、福岡且洋の推定がある。それによれば、「明治二六年五月に沖縄県庁が提出した「案」そのものではない[が]……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、不備の修正をしながら作成起草した法案である」とした上で、さらに「同法案が勅令・法律の起草案であること」、「同法案中の「沖縄県郡編制」中に明治二六年五月以降の、明治二六年十月の「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、さらに、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、(明治二六年十二月三十一日現在)と記載があること」²¹の諸点から、明治二七年一月以降に作成された案であるとしている。この福岡推定については、十分首肯できる。ただし、法案作成者を内務省だけでなく大蔵省の可能性も含みにしているが、この可能性がないことは前述した。

明治二七年は、二月に一木喜徳郎が派遣された年であった。この一木派遣と「沖縄地方制度改正案」の関係について、福岡は、①一木書記官が沖縄派遣されるまでの明治二七年一月頃までに試案として起草、審議された可能性、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、の両様の可能性を示唆している。この点について、宮平前掲論文は、一木の回顧を踏まえながら、「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」すなわち②の可能性が高いとしている。私も、宮平の言うように、①の可能性は低いと考える。なぜなら、二七年に入ってから一木派遣までは日数がないからである。沖縄県の案はすでに「二六年上申案」の段階で示されており、これに対し内務省首脳は不安を表明し、「民情酌量」のため一木派遣が決められたのである。一木派遣の調査結果を待たず、これを抜本的に修正して包括的な案を作成する違はなかったであろう。

以上の考察から、Iグループの諸案は、「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」案であると断定してよさそうである。Iグループの案の特徴は、「間切制案」「土地処分地租改正法案」を含む包括的な案たるところにあった。これは、「二ヶ月かかって浩瀚な復命書と間切制及郡制に関する草案、及び土地制度を改正する方案などを提出した」というさきの一木回想とも一致している。

では、この推定のようにIグループ「沖縄地方制度改正案」の諸案が、一木起草の案をもとにそこから派生したものであるとすると、前にみたような複雑きわまりない加筆修正のあとは何を物語っているだろうか。私の推測では、これは内務省内の検討会議の結果を表したものと考える。すなわち一木案をベースに多くの省内関係者が集まって会議を開催し、添削・修正を繰り返した痕であろう。多くの異本が存在し、古書店に由来する本も存在したことは、関与関係者が多かったことを示すものである。因みにH-a・H-bに捺

された「井上」印は、井上馨ではなく（内務大臣井上馨所蔵の文書は憲政資料室井上馨文書に移管されており、流出の可能性は低いと判断される）、県治局三等属であった井上友一もしくは同六等属の井上勇次郎であったのではないかと推測されてきた。いずれにしても、頻繁な加筆・修正作業は、それだけ沖縄地方制度改正に関する省内取り纏めが容易ではなかった事情を反映している。

つぎに、第Ⅱグループについては、これまでは「明治二八年 月 日」付の閣議稟請書が付されているところから、明治二八年中のいずれかの時点で閣議にかけられた案であろうと推測されてきた。しかし、二八年一月一日の江木千之の井上馨宛書簡によって、二七年一二月二五日開催された閣議にかけられたとの可能性が出てきた。一一月に上京した今西参事官は、一二月二〇日まで東京に留まっていた。一木の作成した「浩瀚な復命書」と地方制度改正案を審議するためであった。Ⅰグループ諸案の激しい加筆修正は、この折りの省内論議を反映している。

ではなぜ、江木書簡の言うように閣議決定がなされ上奏裁可の手続きがとられなかったのであろうか。恐らく、閣議で異論が出て、決定に至らなかったのではないだろうか。異議を提出した省庁とは、大蔵省以外には考えられない。野村靖は、「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 然ルニ其改正案ハ時機既ニ議會ノ開会ニ接シ本年度ニ於テハ到底省議ヲスノ余地ナキヲ以テ来年度ニ之ヲ行フベシ」と述べた。「明治二八年 月 日」付の日付が空白の閣議稟請書は、二八年の再開閣議への提出を企図した内務省の決意を表明していた。新たに整えられた法令案から、「間切制案」や「地租改正法案」が脱落したのも、大蔵省の反対を和らげる意図からであろう。

しかし、二八年に入り情勢は大きく変わる。内務省のみを主体とする政策立案はすでに不可能な状況となっていた。結局、閣議稟請書の期日の空白は埋まらなかったのではないだろうか。

むすび—今後の課題

本稿においては、「地方制度改正案」に関する各種異本の書誌的検討と、横内家文書「本件地方制度改正準備ノ沿革」の資料紹介に終始してきた。したがって、法案中味の検討にはまだ踏み込んでいない。今後は、条文の具体的検討を含め、本稿で判明した各種改正案の作成時期・先後関係などを踏まえて、「特別制度期」「一般制度期」に至る沖縄県地方制度改正全体の検討に及ばなければならない。

その際留意しなければならない点がある。

第一は、地方制度改正問題を地方制度だけの問題として捉えてはならないということである。前著²²で示したように、いわゆる旧慣地方制度は、貢租制度・土地制度だけでなく、統治機構総体、家族制度、はては風俗・習慣など沖縄の「旧慣」制度総体とわかちがたく結びついていた。このことは、沖縄県当局や内務省・大蔵省など政府当局者も十分認識していたところである。本稿で考察の対象とした地方制度改正諸案の模索されていた時期は、またさまざまな旧慣調査が取り組まれていた。内務省や大蔵省に所蔵されていた地方制度改正案が、旧慣制度調査と相前後して編綴されていたことは、これを象徴している。

第二は、これまで沖縄県地方制度改正問題は、沖縄県内部の問題、あるいはせいぜい中央政府と沖縄県の間の問題として考察検討されてきた。しかし沖縄県地方制度改正問題が真剣に検討された明治二〇年代から三〇年代は、日本全体の地方統治体制においても日清・日露戦後経営との関係でさまざまな矛盾が表面化し、制度改正が模索された時期でもある²³。かかる日本全体の問題の中の沖縄地方制度という観点から捉え直す必要があるのではないだろうか。

上記のような留意点を踏まえながら、近代沖縄地方制度分析を進めていこうと思う。

1 その他、沖縄県公文書館にも、資料が保存されているとの情報に接し、同館に赴いたが、当日担当者不在のため閲覧

- することができなかつた。なお、同館所蔵の資料は複写製本とことなので、県立図書館所蔵と同じと推測している。
- 2 請求記号は、K318-O52-1、K318-O52-2、K318-O52-3である。
- 3 秋山勝「近代沖縄・北海道地方（自治）制度の比較的研究」p32
- 4 秋山「近代沖縄・北海道地方（自治）制度の比較的研究」p10
- 5 「例言」に「明治二六年六月十五日 沖縄県内務部第一課」と記載がある。
- 6 「秘」の印あり。2冊同じものを収める。
- 7 これら文書全体の総称として、「焼残文書」とタイトルが付されている。
- 8 請求記号は、K32-O52である。
- 9 ただし、「国立国会図書館所蔵本より筆写」との記載は、気になる。なぜなら前記**T—b**（正確にははそのコピー原資料たる**O—b**）は、旧大蔵省所蔵資料であり、移管後は公文書館所蔵資料であるから、「国立国会図書館所蔵本より筆写」という記載が正しいとすれば、これは**O—b**以外の資料を筆写したことになる。
- 10 **H—c**（沖縄県立博物館所蔵資料番号13202）は、表題からは、地方旧慣制度に関する調査ないし案のようだが、内容的には旧慣租税制度に関する調査資料であって、表題と齟齬している。しかし、**H—a**、**H—b**と同時期に一括購入された資料であり、体裁も同じなので、両者と原所蔵者は同一と推察される。なお、**H—c**「地方旧慣制度」本文1ページ目に「秘」の角印、「内務省県治局」の角印、「井上」の丸印がある。また、本文緒言に「明治二十八年三月 祝辰巳」と記載が存する。祝辰巳は、大蔵省収税官である。
- 11 **T—b**、**R—b**も**O—b**からコピーしたものであるから、勿論このグループに属する。
- 12 福岡「明治二十年代中頃の沖縄県地方制度改革の胎動」九七ページ。
- 13 福岡、前掲一〇九ページ。
- 14 福岡、前掲九七ページ。
- 15 岸本賀昌（1868～1928）は、第1回県費留学生だった者で、慶応大学卒業後沖縄県属となった。地方制度改革への取り組みが評価されて、内務省地方局に栄転した。
- 16 大霞会編『内務省史』第1巻、1971年、219～220ページ。
- 17 佐々木明「野村靖」（『国史大辞典』、吉川弘文館）。
- 18 法政大学沖縄文化研究所編『沖縄文化研究』26、2000年。
- 19 研究書ではないが、富田祐行『真珠と旧慣』上下（近代文芸社、1995年）は、中村十作の日記帳を利用しており、興味深い読み物である。
- 20 城辺町教育委員会『宮古島の人頭税』2000年。
- 21 福岡、前掲九七ページ。
- 22 矢野「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—」（研究成果報告書・研究代表者田里修編『沖縄における近代法の形成と現代における法的諸問題』2005年）。
- 23 飯塚一幸「日清・日露戦間期の地方制度改革構想—市制町村制改正案の形勢過程を中心に—」（山本四郎『日本近代国家の形勢と展開』吉川弘文館、1996年）などを参照。