

明治期沖縄の地方制度と窮民救助

—一木喜徳郎の旧慣温存策—

並 松 信 久

要 旨

沖縄では日本の廃藩置県から8年遅れの1879（明治12）年に、廃藩置県にあたる「琉球処分」が行なわれた。それによって沖縄県が設置されたが、中国・清との帰属問題が決着したのは1895（明治28）年であった。1879（明治12）年から1895（明治28）年まで、帰属問題が未だ決着をみない中で、日本政府は沖縄における地方制度の整備に着手した。

しかし、地方制度の整備は本土と異なる展開をとり、「本土並み」ではなかった。沖縄の特徴のひとつは、旧慣制度が温存されたことであった。明治政府は旧支配層の懐柔を図るために、旧慣制度をできるだけ利用し、中央集権体制を強化しようとした。しかし、明治政府の意図と沖縄の現状はうまく結びつかなかった。地域経済、文化、教育などで多くの問題が生まれた。とくに問題の焦点となったのは、生活困窮者や社会的弱者の救済であった。

沖縄の地方制度改革に大きな影響を与えたのは、内務書記官の一木喜徳郎（1867-1944）であった。一木は現地調査後に、『一木書記官取調書』という報告書をまとめた。先行研究では、一木は明治政府によって派遣されたので、その目的は沖縄の地方制度を整備して、中央集権体制に組み込むことであるとされてきた。しかし、一木は沖縄の独自性に関心をもち、それを有効に活用することを説いた。とくに窮民救助に対して旧慣制度が有効に機能していることを強調した。この点で中央集権体制を強固にするために旧慣温存を図るという明治政府の意図とは大きく異なっていた。もっとも、明治政府は窮民救助には消極的であったため、一木の主張が有効であったともいえる。

キーワード：沖縄、一木喜徳郎、旧慣温存、地方制度、窮民救助

1 はじめに

明治期の沖縄（琉球）では、本土よりも廃藩置県が大きく遅れた。その上、中国・清との帰属問題が長引き、地方制度の整備が大幅に遅れた。1871（明治4）年の廃藩置県から8年遅れの1879（明治12）年に、沖縄では廃藩置県にあたる「琉球処分」が行なわれた。その結果、沖縄県が設置され、日本の法制が適用され、施行されることになる。しかし、なおも琉球の帰属をめぐる日本と清との交渉は継続されていた。その決着をみるのは1895（明治28）年の日清戦争の終結時であった。1879（明治12）年から1895（明治28）年まで、帰属問題が未だ決着をみない中で、日本政府は沖縄における地方制度の整備に着手した。

一般に地方制度とは、地方行政の組織ないし権限に関する制度のことを意味する。地方制度を確立しようとする場合、中央政府は国内を地域ごとに分割し、それを政府の管轄下に置く。その際、その地域をどのような形態にするか、地域にどの程度の権限を与えるか、その一方

で、政府にどのような権限を残すかが問題となる。近代日本の地方制度は、1871（明治4）年の廃藩置県後の大区小区制に始まるが、周知のように、これは中央集権的な性格の強いものであった。その後、1878（明治11）年に大区小区制を廃し、行政区画として郡町村制を復活させ、府県会規則、地方税規則と並んで郡区町村編成法が定められた。これによって府県会と町村会が設けられた。さらに1888（明治21）年に市制及町村制、1890（明治23）年に郡制と府県制が制定され、地方制度の一応の形態は整ったとされる。

しかし、沖縄では上記のような事情を抱えていたので、本土とは異なる展開をとった。1895（明治28）年に帰属問題が決着するまで、沖縄県が設置されていたとはいえ、「本土並み」の地方制度ではなかった。もっとも、沖縄に明治政府から県令（知事）が派遣され、中央集権体制に則した体制づくりが進められた点は、本土と変わりなかった。沖縄の特徴をあげるとすれば、「旧慣温存」が実行されたことである。つまり、明治政府は首里王府の旧体制をできるだけ残そうとした。たとえば、旧薩摩藩の支配下で、首里王府が農民からとり立てた貢租（租税）制度は、宮古・八重山の人頭税を含め、そのまま沖縄県庁に引き継がれた。さらに、沖縄の帰属問題を有利に進めるため、沖縄の旧士族層に対する懐柔策が採られ、金録の支給が1903（明治36）まで続けられた（本土では1876（明治9）年に打ち切られた）。しかし、明治政府は沖縄の旧支配層の懐柔を図りながら、首里王府以来の制度をできるだけ利用する一方で、中央集権体制を強化しようとした¹⁾。

明治政府が沖縄にあった慣習や社会制度をできるだけ残そうと図ったのは、中央集権体制を強固にするためであった。しかしながら、当時の沖縄の現状と明治政府の意図が、必ずしもうまく結びついたとはいえなかった。むしろ帰属問題をはじめ地域経済、文化、教育（方言問題）など、多くの問題を抱えた（戦後の沖縄復帰後も、同様の問題を抱えている）。とくに問題の焦点となったのは、生活困窮者や社会的弱者の救済であった。この問題は本土と変わらないものの、上記のように沖縄では地方制度の整備が遅れたために、本土よりも深刻化し、さらに旧慣温存によってより複雑化した。

沖縄の窮民救助という問題を扱った先行研究には、石井洗二「明治・大正期の沖縄における窮民救助に関する考察」（『社会福祉学』、第45巻2号、2004年、3～13ページ）がある。明治期沖縄の貧困や窮民を扱った先行研究は数多いものの、明治期沖縄の窮民救助を扱った研究は唯一である。しかしながら、この研究では社会福祉につながる点に焦点があてられているものの、地方制度改革との関連は取り上げられていない。そこで本稿では、明治期沖縄の窮民救助を地方制度改革との関連でみていくことにするが、その際、沖縄の地方制度改革に大きな影響を与えた一木喜徳郎（1867-1944、以下は一木）の思想に重点をおいて考察していく。

一般に沖縄の地方制度改革に大きな影響を与えたのは、内務書記官として1894（明治27）年に沖縄に出向いた一木が行なった現地調査であったといわれる。一木は現地調査の後に、その結果を『一木書記官取調書』（以下は『取調書』）としてまとめる。この報告書は実態調査に基

づく詳細なものであり、その後の沖縄の地方制度改革に大きな寄与をした。本稿では主にこの『取調書』を手掛かりに考察していく。一木の沖縄調査と地方制度の整備については、すでにいくつもの研究成果において明らかにされている。たとえば、福岡且洋「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」(『沖縄文化研究』, 第24号, 1998年, 91~128ページ); 宮平真弥「一木喜徳郎の自治観と沖縄調査」(『沖縄文化研究』, 第26号, 2000年, 341~78ページ); 稲永祐介「一木喜徳郎の政治思想—道義的共同体の論理」(『年報日本史叢』, 2003年, 37~74ページ); 稲永祐介『憲政自治と中間団体: 一木喜徳郎の道義的共同体論』(吉田書店, 2016年); 矢野達雄「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」(『修道法学』, 第39巻2号, 2017年, 1~31ページ)などである。これらの研究では、一木による現地調査や『取調書』の執筆は、明治政府による地方制度の浸透を図るためであったとされている。一木が明治政府の意向のもとで、その任務を果たしたことは確かである。しかしながら、現地調査や『取調書』において、はたして一木が「本土並み」の地方制度をめざしたのかどうかは疑問である。

なぜなら、これまでの研究では、日本本土で進む地方自治制度を、沖縄で確立する過程を強調するあまり、日本政府の支配下に位置付けることに主眼が置かれ、一木がもった沖縄の独自性への関心については、あまり語られていないからである。それを言い換えれば、旧慣は日本政府の意向だけで温存されたのか、旧慣温存は沖縄の地域発展にとって有効性をもたなかったのかという点である。『取調書』では旧慣は地元(現場)にとって短所もある一方で、長所もあることを指摘している(後述)。しかも窮民救助という点で、有効に機能している面もあると指摘している。一木は直接的に指摘していないものの、明治政府は当初、窮民救助には消極的であり、各地域の「自治」に任せていたという背景があったので、むしろ旧慣温存の有効性が発揮されたという面もあったようである。

ところで、一木の『取調書』は詳細であるがゆえに、民俗研究の分野で一定の評価を受けている。たとえば、沖縄史研究の比嘉春潮(1883-1977, 以下は比嘉)は民俗研究のひとつとして取り上げている。比嘉は沖縄の民俗研究の流れを三期に分けて考える²⁾。第一期は古代から琉球処分までの期間で、沖縄ないし琉球内外で民俗史料が記録された時期である。第二期は1879(明治12)年の琉球処分から1921(大正10)年頃までの時期である。沖縄が県となって以来、沖縄に滞在した人物や旅行者、そして後に沖縄の研究者によって書かれた著書や記録の類であった。第三期は1921(大正10)年に柳田国男(1875-1962)が来島して以来、沖縄民俗への関心が学界において高まり、本格的な調査研究が始まった時期である。比嘉は一木の『取調書』を、第二期の代表的な業績としてあげている。『取調書』は本格的な調査研究が始まる以前の段階で執筆されたものであったが、沖縄研究のきっかけを与えた業績であった。一木の現地調査と『取調書』は明治政府の意向をふまえたものであったが、沖縄の実態を詳細に把握するという姿勢において、評価されるべき点を多くもっていた。

以下では、まず一木の沖縄調査以前に、政府ないし県令・知事によって行なわれた沖縄調査、とくに旧慣制度に関する調査について概観する。次に政府による窮民救助策の検討と、沖縄の旧慣制度との関連を明らかにする。さらに具体的な窮民救助策として、救助米の展開と、それに対する沖縄の対応について考える。以上のことをふまえて、一木が注目した間切共同貯蓄や模合もあい（頼母子講や無尽講に類似した相互扶助組織）という沖縄の旧慣と、その旧慣の展開をよく表わしているそまやま 柿山（入会地）の開墾・利用問題と土地整理事業（地租改正）の関連をみていく。最後に、これら旧慣と窮民救助策の関連を考察し、一木のいう沖縄の地方制度改革の特徴を明らかにする。

本論に入る前に、一木の経歴を概略しておく。一木は静岡県掛川において岡田良一郎（1839-1915、以下は良一郎）の次男として生まれる。良一郎は二宮尊徳（1787-1856）の高弟であり、四天王のひとりといわれた報徳思想の信奉者であった。一木も報徳思想の影響を色濃く受けている³⁾。1887（明治20）年に帝国大学を卒業して、内務省に出仕する。ちょうど同年に「文官試験試補及見習規則」がつけられ、翌1888（明治21）年から実施されるが、一木はその最初の年に内務省に入省する。当時は1885（明治18）年に内閣制度が始まり、内務省の確立期ともいえる時期であった⁴⁾。地方制度についても、1888（明治21）年に市制・町村制が公布され、1890（明治23）年に府県制・郡制が公布され、その確立期であった。一木は1890（明治23）年に内務書記官となり、同年にドイツへ留学し行政法を学んでいる。1893（明治26）年2月に帰国して、内務省に復職する。翌1894（明治27）年10月に内務書記官との兼務で、帝国大学法科大学教授となる⁵⁾。沖縄の現地調査は1894（明治27）年であった。その後、1900（明治33）年には貴族院議員、1908（明治41）年には内務次官を歴任する。さらに1914（大正3）年には文部大臣、後に内務大臣となり、1917（大正6）年には枢密院顧問官となるなど、数々の政府の要職に就いている。

なお、本文中の「改革」という用語は、多くの史料では「改正」という用語が使用されている。本稿では、史料以外は基本的に「改革」という用語を使用する。また本稿の引用文には、不適切な表現が含まれている部分があるが、史実を重視する立場から、あえて訂正を加えていない。さらに引用文中の句読点については、読みやすくするために一部、筆者が付け加えた部分がある。また人物の生没年に関しては、わかる範囲で記した。

2 明治政府と沖縄の旧慣

明治政府は1872（明治5）年に琉球藩を設置して外務省の管轄とするが、1874（明治7）年にはそれを内務省の管轄としている。内務省管轄となった同年に台湾出兵が行なわれ、その結果、北京議定書が締結される。この北京議定書において明治政府は、「清は琉球が日本に帰属することを認めた」という一方的な解釈をする⁶⁾。その後、1879（明治12）年に「琉球処分」（廃

藩置県)が行なわれ、沖縄県が設置された。この過程で琉球は日本の版図とする体裁が整えられ、日本の法制が施行される。しかし、琉球の帰属をめぐる日本と清との交渉はなおも継続され、それが決着をみるのは1895(明治28)年の日清戦争の終結を待たなければならなかった⁷⁾。

このような背景のもとで、琉球処分と沖縄帰属問題は一連の流れとしてとらえられた。琉球処分に対する旧士族層の抵抗は、県政不服従運動や「脱清」という形で現われた。明治政府は脱清を主張することによって、清との関係が悪化することを危惧した。このために沖縄自体が清との関係を断つようにすべく、旧士族層に対して県政への協力を求め、懐柔し慰撫する必要に迫られた。そこで明治政府は、旧士族層の利害に深く関わっていた秩禄処分、地方制度改革、土地制度改革などを大幅に遅らせるという方針を採った。この結果、当面、琉球王国時代から存在した旧慣制度が温存されることになった⁸⁾。旧慣制度の改革が実行に移されるのは、明治30年代以降になるが、改革の準備は明治20年代半ば(1890年代)から進められた。

明治政府は琉球処分の実施と旧慣制度の改革を目途として、沖縄調査を繰り返し行なった。沖縄では1879(明治12)年の琉球処分の前後から、1900(明治33)年代初頭までの時期に、官公調査が頻繁に行なわれた。これらの調査は「明治政府の官僚によって、新附の領土たる沖縄の統治に資する目的から、沖縄の沿革、旧慣、法制等について、もろもろの調査、研究」として実施されたものであった。沖縄史研究の新里恵二(1828-2013、以下は新里)によれば、「明治政府の統治目的に資するための調査であり、したがって、その内容は学問的というよりは実務的であり、かつ局外者による研究」であり、「島に住んでいる人たちの心理や希望には必ずしも即しない調査という偏りを必然的に内包していた。ただ置県後日浅く、旧慣温存政策によって旧琉球王国時代の法制をなお残存させていた時期における沿革、旧慣、租税制度、地方制度についての見聞の録取、書きとめ、調査が多いだけに、前近代の沖縄史研究のための史料としても貴重である側面を見落してはならない⁹⁾」としている(ここで「置県」というのは琉球処分のことである)。

官公調査の結果は、編著書や報告書として発表された。その発表された時期によって、大きく二つに分けることができる。一つは琉球処分前の1872(明治5)年から1880(明治13)年頃までの時期である。いわば琉球処分期である。もう一つは1880(明治13)年以降から1900年代初頭までの時期である。この時期は旧慣温存期である。

前者の琉球処分期における主要な編著書や報告書は、その発表年代順に列挙すれば、大概文彦『琉球新誌』(1873年)、大蔵省調『琉球藩雑記』(1873年)、小林居敬『琉球藩史』(1874年)、河原田盛美『琉球備忘録』(1875年)、河原田盛美『琉球紀行』(1876年)、伊地知貞馨『沖縄志』(1877年)、松田道之『琉球処分』(1879年)、内務省編『琉球処分提綱』(1879年)、松井順時『琉球事件』(1880年)などである。これらは明治政府の琉球処分という政策過程に対応して作成されたものであり、その多くは政治史料の性格が強いものであった。たとえば、小林居敬『琉球藩史』(1874年)が上梓されたのは、廃藩置県後の秩禄処分が進行中の時期であ

り、琉球処分の実施をにらんだものであった。

一方、後者の旧慣温存期における主要な編著書や報告書は、発表年代順に列挙すれば、後藤敬臣編『南島記事』（1884年）、西村捨三『南島記事外篇』（1886年）、沖縄県内務部『沖縄旧慣地方制度』（1893年）、沖縄県内務部『沖縄旧慣地制』（1893年）、一木喜徳郎『一木書記官取調書』（1894年）、沖縄県内務部『沖縄旧慣租税制度』（1895年）、臨時沖縄県土地整理事務局編『沖縄県土地整理紀要』（1903年）、大蔵省主税局編『沖縄法制史』（1903年）などである。この時期の編著書や報告書の主な課題は、旧慣制度の改革であった。したがって、多くの編著書や報告書は旧慣制度に焦点があてられたものであった。

編著書や報告書は、前者が琉球処分を円滑に進めるための材料として、後者が旧慣制度の改革を進めるための材料として作成されたものであった。新里の語るように、これらは明治政府の政策目的が反映されたものであったが、当時の沖縄の旧慣を克明に記したのもでもあった。この点で新里のいう貴重な史料となっているが、その内容は政策と実態とが食い違うという面をもっていた。とくに、明治政府が琉球処分を断行しながら、旧慣温存策をとったため、齟齬をきたしているという点があった。

琉球処分と旧慣温存策の食い違いという点は、編著書や報告書だけでなく、実際に沖縄に赴任した県令や知事の言動や行動にも現われる。たとえば、1881（明治14）年に約1年間のイギリス留学を終えて、第二代沖縄県令として赴任した上杉^{もちのり}茂憲（1844-1919、第13代米沢藩主、以下は上杉）は、沖縄巡察によって旧弊の打破と産業の育成、そして公教育の普及を訴える（上杉の在任期間は1881（明治14）年から1883（明治16）年まで）¹⁰⁾。しかし、上杉は旧慣温存策をとる明治政府によって解任される。さらに、時期は少し飛ぶが、1888（明治21）年に官選第三代知事として赴任した丸岡莞爾（1836-1898、在任期間は1888（明治21）年から1892（明治25）年まで、以下は丸岡）の時代に、沖縄県政が旧慣改革へと動き出す。丸岡は1889（明治22）年に「沖縄県治に関する建議書」を大蔵大臣に提出し、さらに翌1890（明治23）年に「田制改正ノ件」を内務大臣と大蔵大臣に上申している。しかし、いずれも却下される。しかし、丸岡知事は精力的に旧慣調査を行ない、旧慣改革の準備を推進している¹¹⁾。

沖縄史研究の真境^{まじきなあんこう}名安興（1875-1933、以下は真境名）は、この丸岡知事時代の県政を高く評価する。真境名は丸岡について「日清戦争前で守旧派の勢力を逞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」¹²⁾と回顧する。沖縄県では明治20年代初頭に国頭・中頭・島尻各郡において、役人と地元住民との間で旧慣制度をめぐる問題が起こった。この問題はその後幾度か繰り返された。1888（明治21）年に丸岡知事は、宮古島と八重山島を除く沖縄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」¹³⁾によって決めることにした。この間切とは琉球王国時代に整備された地方の行政区画のことであり、古琉球期（グスク時代から琉球王国の成立を経て、島津侵入までの約500年間）には現在の市町村にあたる区域は間切、字にあたる区域はシマとよばれた（近世紀

に間切・村制へと変化する)¹⁴⁾。

予算協議会を設置した目的は、地元住民が予算や決算に関わることによって、役人に対する住民の不満を回避しようとしたことにあった。丸岡知事は改革を進める際の阻害要因として、「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」と「戸口ノ割合ニハ過多ナル地役人」という二つの点を指摘した。前者は間切内の共同から生まれたものであるため、変更がきわめて困難であり、後者は過剰といえども地役人の体制を変更することは困難であるというものであった。さらに、丸岡知事が懸念していたのは、これだけでなく、国税徴収額と国庫支出県費の問題があった。徴税問題について丸岡知事が提案するのは、旧慣制度を逆に利用して徴収を円滑にすることで、次の改革に結びつけていこうとするものであった。しかし、丸岡知事の提案の前提には、沖縄県を琉球藩に戻すという（琉球処分を止める）提案もあり、改革というよりも、むしろ県政の現状に甘んじた消極的なものであった。丸岡知事の県政は、明確な現状認識があり、旧慣制度の限界が認識されていたものの、地方制度改革に対する方向性や、改革を進める論理性に欠ける面があった。

丸岡知事の後任で1892（明治25）年7月に知事として就任した奈良原繁（1834-1918、官選第四代知事で在任期間は1892（明治25）年から1908（明治41）年まで、以下は奈良原）は、制度改革を推進しようとした。奈良原の赴任時の沖縄県は、宮古島の人頭税問題をはじめ旧慣存続下での問題が噴出し始めていた。奈良原は赴任時に「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」¹⁵⁾するという方針で臨む。奈良原はまず旧慣調査資料の編纂を進め、赴任の翌1893（明治26）年に『沖縄旧慣地方制度』『沖縄旧慣地制』などを発表する¹⁶⁾。さらに、奈良原は内務省に対し地方制度改革に関する上申を行ない、改革案を提出する。これを受けて、内務省は沖縄県地方制度取調委員を設けて、県官から事情を聴き、改革が急務であるとする。ただし、この改革案自体には不備が多く、さらに調査が必要であるとし、「爾来当省吏員ヲ実地ニ派遣シ」調査にあたらせる必要があるとしている¹⁷⁾。

内務省は奈良原知事の提案をきっかけに、沖縄県庁による旧慣制度調査だけでは不十分であると判断する。そして1894（明治27）年2月に「従来ノ制度、現今ノ有様、将来ノ見込、即チ改正ノ案等」¹⁸⁾を調査するために、一木内務書記官を沖縄へ派遣した。もっとも、調査が不十分であるというのは、内務省だけでなく、大蔵省も同様の認識をもっていた。大蔵省が沖縄に関心をもつのは、地租改正の必要性を認識していたからに他ならない。大蔵省は沖縄の共同体的土地所有である「地割慣習ヲ廢シ永久ニ土地所有権ヲ分与」する「田制租税ノ改正及土地所有権分与ノ事」¹⁹⁾は、沖縄において必要不可欠な事業であると考えていた。そこで大蔵省はこの認識のもとに、内務省とは別に1894（明治27）年2月に仁尾惟茂（1852-1932）主税官を沖縄に派遣し、沖縄県税法の沿革と慣例について調査を行なうことにした。この調査報告は『仁尾主税官復命書』として提出されている（提出月日は不明である）²⁰⁾。

奈良原知事は最終的に、大蔵省が必要性を感じていた土地整理を決断している。沖縄の土地整理は、本土の地租改正（1873（明治6）年から1881（明治14年）まで）に比べて、かなり遅れて1899（明治32）年に着手され、1903（明治36）年に終了した。沖縄の土地整理の要点は三つあった。すなわち、（1）地割制度のもとで利用していた土地は、そのまま個々の農民の私有地として認める。（2）土地所有者を納税者とする。（3）人頭税や物品税を廃止して、地価の2.5%を地租として納める（当時、全国の地租は2.5%から3.3%に引き上げられたので、沖縄は2.5%のまま据え置かれたことになる）であった。

沖縄の土地整理事業は1903（明治36）年に完了するものの、その前提となった地方制度改革は難しい状況に置かれていた。それでも改革を進めるには、綿密な改革案の作成が必要であった。改革案の内容はもちろん漠然と改革の必要性を訴えるようなものではなく、旧慣制度の実態を調査分析するとともに、沖縄県の現状をふまえ、郡区制町村制に準拠できるように、旧慣制度改革を推進するようものでなければならなかった。奈良原知事は、地方制度改革に消極的姿勢で臨んだ丸岡知事とは異なり、一連の改革には積極的な姿勢で臨み、調査分析には理解を示した。この奈良原知事の姿勢から、地方制度改革案が作成される過程で、一木内務書記官の現地調査は大きな意味をもった。法制史の福岡且洋によれば、一木内務書記官による現地調査をふまえた上で、その後の改革案が起草された可能性が高い²¹⁾。

現地調査および調査報告書の作成状況について、一木は次のように語る。少し長いが、当時の状況を詳細に伝えているので引用する。

沖縄の地方制度調査は、其儘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。（中略）此調査は、以前に沖縄縣知事から地方制度改正の申出が有つたのに基き、余が調査を命ぜられたものである。何しろ風俗慣習が内地とは餘程違つて居るので、見聞悉く珍らしく、殊に昔置縣以来、中央官廳からは殆ど始めてであつたので、非常な歡待で役場の前には盛砂をした處もあり、交通不便な地方が多いので多くは籠を用ゐたが、先頭には青竹を持つた露拂が行き、余の一行には十數丁の籠が續くと云ふ、完全大名行列であつた。（中略）

滞在四十日間にして歸京、約二ヶ月かかつて浩瀚な復命書と、間切制及び郡制に關する草案、及び土地制度を改正する法案等を提出した。余の考では、當時の琉球には支那主義者の黒黨と、日本主義者の白黨とが有り、一方、支那の歸化人も存して陰謀を計劃しつつある者も居り、餘り急激に日本式の制度を移植することは、實行上各方面に支障あるを慮つたので、舊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顯著な例一立案したのである。然るに直きに日清戦争が始まり、日本が勝つ、臺灣も獲得する、戦利品が沖縄に持つて行かれて、住民に日本の國威が強い刺戟を與へた結果、所謂支那主義者が段々と跡を絶つて、日本意識が濃厚になつて來たと云ふ様に、住民の思想に大きな變化

があつた。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つたが、之にも余の調査報告は多少役に立つたかと思ふ。調査書は内務省のは多分焼たらふが、沖縄縣廳には残つて居るであろう²²⁾。

これは『一木先生回顧録』の一部であるが、この回顧録は野口明(1895-1979、お茶の水女子大学初代学長)が1926(大正15)年に一木の口述を筆記したものである。この著書は口述・筆記から約30年後に編集・刊行されたものである。したがって、かなりの時間経過によって、正確さに欠けている部分があるかもしれないが、この記述に誤りがないとすれば、一木が調査をふまえて改革案を起草し、それをもとに内務省において地方制度改正案の一部となる法令案が作成されたことになる。いずれにしても、改革案に至るきっかけとなるのは、1893(明治26)年5月に沖縄県が内務省に対して、地方制度改正案を上申したことであった。しかし、それが不備なものであると判断した内務省が、一木に調査を命じ、1894(明治27)年2月に一木は沖縄で現地調査を行ない、その報告書である『取調書』を作成するという経緯をたどった。

しかし、現地調査が行なわれたきっかけは、地方制度改正案の作成に迫られていたという理由だけではなかった。1893(明治26)年に宮古島の農民による人頭税撤廃運動が起こり、農民代表による議会請願が行なわれ、それが可決されたことも影響を与えていた。明治政府はこの動きを放置できず、一木を沖縄に派遣して、旧慣制度の実態調査にあたらせたという面ももっていた。『取調書』は地方制度改正案の作成という目的をもっていたものの、沖縄の旧慣制度とそれをめぐる人びとの動きなどについて、実態の把握を行なうことが重視されていたのであった。そのために『取調書』では、個々の具体的な状況を説明し、その対策を提案するという形式がとられている。明治政府にとって、沖縄の地方制度を確立する上で、旧慣制度を温存していくのか、本土と同様の制度に変えていくのか、大きな問題であった。とくに、『取調書』で取り上げた旧慣制度は、沖縄の各地域における相互扶助や窮民救助に密接に関わるものであり、地方制度を確立する上で無視できないものであったからである。

3 窮民救助策と沖縄県

明治政府は全国的に地方制度を確立する以前に、1869(明治2)年の版籍奉還、1871(明治4)年の廃藩置県の断行によって、中央政府が県知事や県令に地方行政にあたらせる体制をとった。地方行政はさまざまな問題を抱えていたが、なかでも窮民救助は大きな問題であった。しかし、窮民救助の対策として、江戸期から行なわれていた備荒貯蓄策に対する明治政府の関与は、当初、消極的なものであった。大蔵省と内務省の両省は、備荒貯蓄の施策それ自体の役割を承知していたものの、強制的な施行には慎重な姿勢をとり、国庫支出はもとより県庁による推進にも否定的な見解をとった。当時、備荒貯蓄はあくまで「有志出金」に限定されるべきで

あると考えられていたからである。

政府による窮民救助策は農村を対象とした罹災救助に始まる。明治政府は1869（明治2）年7月の府県奉職規則のなかで、罹災窮民は府県が救助した後、政府に届け出ることとした。同年12月にその救助基準を15日以内1日米男3合女2合とし、府県に布達された。そして1871（明治4）年11月の「県治条例」のなかの「窮民一時救助規則」に、罹災窮民の方針が引き継がれた。窮民一時救助規則では「目下凍餓ニ迫ル者」には15日分1日米男3合女2合を府県の予備金で速やかに施行し、施行後に内務省へ届け出ることとされた。同規則は、①水災・火災（明治8年の規則では「水火風震」となる）による罹災者に対し、食料15日分の救助、小屋掛料5円の貸与を行なう。②類焼による罹災者に対し、農具料等の貸与を行なう。③「連村連市一時ニ暴災」の場合は10日間以内で焚出米を給与、小屋掛の実施等を適宜行なう（明治8年規則のみ）。④「水旱非常ノ天災」（明治8年規則では「天災地変」）の場合は、夫食・種籾を貸与する、というものであった。この規則は、村内有産者による救済を前提とした政府支出を基本にしていた。夫食・種貸という項目から、江戸期の領主による「御救」を制度化したものである。このような政策は、有産者による救済への依存の増大、あるいは、政府支出の増加という、いずれかの方向をとらざるをえない。どちらにしても容易ではなかったが、なぜかこの体制は維持された。おそらく体制が破綻しなかったのは、後に備荒貯蓄法の立案（1880（明治13）年）に際して、「我邦連年豊熟ニシテ非常ノ凶荒ナシ」（備荒貯蓄法制定を求め大蔵卿上申）と回顧されているように、偶然、大規模災害が発生しなかったという要因に依っているからであると考えられる。

備荒貯蓄策が積極的に中央政府における政策課題として示されるようになるのは、1876（明治9）年11月18日付内務卿大久保利通（1830-1878、以下は大久保）の地方官宛内達によってであった。この内達によれば、地租改正にともなう租税の定額化がきっかけとなっている。すなわち、備荒貯蓄策を検討するきっかけとなったのは、地租収入の確保であった（この点は、すでに多くの先行研究で明らかにされている）。しかし、備荒貯蓄法の主目的が地租収入の確保のみであったとすれば、直ちに備荒貯蓄法立案への動きが開始されたはずであるが、この時点で政府レベルでの制度化はほとんど進んでいなかった。この代わりに立案されたのが「凶歳租税延納規則」（明治10年9月1日太政官布告第62号）であった。

この規則の立案は大蔵省が行なった。1877（明治10）年7月7日付で太政官に提出された大蔵卿大隈重信（1838-1922、以下は大隈）の上申では、「改正ノ租額ハ前々収穫ノ多寡ヲ平均シ確定シタルモノニ付、仮令ヒ豊穰ノ秋ニ逢フトモ素ヨリ増税ヲ徴スルコト無ク、亦タ凶災ノ年ニ於テモ断シテ減租ヲ許スノ理アラス」と、改租後の収税の原則が確認されている。上申はさらに続けて、「去り連年凶災ヲ論セス概シテ成規ニ照シ之ヲ徴収スルトキハ、其民恟々トシテ贖フニ已レノ身代ヲ以テスルノ外ナカル可シ」と、罹災窮民に対する何らかの措置が必要であると説いている。その上で、「社倉・義倉ノ如キ之ヲ多キニ貯ヘテ之ヲ乏シキニ供スルモ法ハ善良

ナラサルニ非スト雖モ、大抵施スニ適好ノ地ナク、任スルニ其人ヲ得サルヨリ、空シク奸黠ノ媒トナリテ到底徒法ニ属スルコト洵トニ古今ノ通患タリ」と、備荒貯蓄策に対して否定的見解をとっていた。

1877（明治10）年の時点で、地租改正の完了にともなう租税の定額化の下で、凶荒対策に関して、二つの対応策が提示された。一つは内務省・大久保の備荒貯蓄制度であり、もう一つが大蔵省・大隈重信の延納規則であった。結果的に採用されたのは後者であった。しかし、両者はともに自らを正当化できる論理をもち合わせていなかった。大久保内務卿は、1878（明治11）年5月4日に、地方官会議に参集した地方官に向かって、備荒貯蓄策の導入を促す口達を行なう以上の方策を示すことはなかった。もっとも、口達が府県で無視されたわけではなく、いくつかの府県では独自の備荒貯蓄策が導入された²³⁾。

明治政府は最初の窮民救助策として、1880（明治13）年6月に「備荒儲蓄法」を制定した²⁴⁾。この備荒儲蓄法では、「罹災ノ為メ自ラ生存スル能ハサル者」への30日以内の救助を国庫からの補助金と地租に対する付加税としての公儲金を財源とする儲蓄金から支給することとされた。しかし、この備荒儲蓄法は「諸事未タ完ク整頓ニ就カス」²⁵⁾との理由で、1879（明治12）年の琉球処分によって誕生した沖縄県では施行されなかった。一方、沖縄県は1880（明治13）年3月に県内の各役所に対して「窮民一時救助取調心得」（乙77号）を通達した。その内容は、風火災による救助の願いがあれば、「目下飢餓ニ迫ル者ニ限り」15日以内の救助を行なうので、吏員立会いで実地見聞のうえ調書を作成し、本人からの願書を添えて申し出るように、というものであった。

備荒儲蓄法を沖縄県では施行しないことが検討されたのは、同法施行直後の7月であった²⁶⁾。したがって、備荒儲蓄法の未施行に備えて、沖縄県が窮民一時救助取調心得を通達したとは考えられない。もっとも、沖縄県では、それまで他府県で施行されていた窮民一時救助規則に準じた施策がとられていた。ちなみに、他府県において県治条例から独立した窮民一時救助規則（1875年の太政官達122号）は、備荒儲蓄法の制定によって、法制的には廃止された。この点から沖縄県の場合、窮民一時救助は予算措置の一種であったと考えられる。政府と沖縄県はともに太政官達122号による国庫支出という認識であった²⁷⁾。つまり、法制的に廃止されていた窮民一時救助規則は、政策的な国庫支出に支えられて機能していた。

実際の窮民一時救助の状況については、たとえば、1880（明治13）年8月に出火のため、戸主と長男が焼死し、戸主の妻は焼死を免れたという事例がある。このとき妻は生き残ったものの、「兼テ赤貧ノ身元ナル上、他ニ依託スヘキ親類モ無之、目下飢饉ニ迫リ」、女一人一日米二合計算で十五日分の金銭三九銭を一時救助として行ないたいという上申があった。上申は中頭役所長から沖縄県にあり、県はこれを許可する²⁸⁾。その後、沖縄県はこの一時救助について内務省に届ける²⁹⁾。この事例から、一時救助の手続きの流れは、願書と調書を添えて役所長が沖縄県に伺いを立て、それを県が許可し、その旨を内務省に届け出るという手続きがとられたよ

うである。したがって窮民一時救助は各役所が県に伺い出て許可を求めるという手順がとられたようである。これはその後、1883(明治16)年1月の各役所事務章程によって、窮民一時救済については、各役所長に委任され、施行後に届け出ることとされた³⁰⁾。

窮民一時救助で支出された金額については、『明治十三年沖縄県統計概表』に、「水火災救助」として46円73銭が記載されている。これが1879(明治12)年度の救助額であったと考えられる³¹⁾。その後、会計上は本庁「救助費」の「罹災救助」として費目化されたものの、1882(明治15)年度と1883(明治16)年度はともに実績はゼロであった³²⁾。しかしゼロであったとはいえ、罹災救助がまったく行なわれていなかったわけではない。たとえば、1887(明治20)年に前年からの災害のため、救助米と特別共同貯蓄から多額の支出が行なわれている(救助米と特別共同貯蓄については後述)。このとき沖縄県は政府に対し、18,700円の救助金を要望し、その金額の現金交付を受ける。その際の取り扱い方法は、沖縄県では窮民一時救助ではなく、救助米と特別共同貯蓄による救助を行ない、それら「繰替支出」の補填を国庫に求めるという対応がなされている³³⁾。つまり、窮民一時救助に先んじて、救助米と特別共同貯蓄による救助を行なっている。そして、それで不足が生じた場合に、窮民一時救助として国庫支出を要請するという手順がとられた(このために罹災救助という費目の実績のない年があることになった)。

しかし、こういった会計処理に対して、内務省は1889(明治22)年になって疑義を抱く。救助金として特別に国庫支出を認めたにもかかわらず、沖縄県がこれを積立金の補填にあてているのは不正ではないかという疑念であった³⁴⁾。1888(明治21)年に会計処理を行なったのは、福原実(1844-1900)県知事(丸岡の前任知事、在任期間は1887(明治20)年4月から1888(明治21)年9月まで)であったが、この内務省からの指摘によって、1890(明治23)年3月、丸岡知事に対して譴責処分が出された。その処分理由は二つあった。一つは沖縄県から内務省へ送られた文書の表現が正確でないこと、もう一つは積立金の補填について伺いをしなかったのは、越権行為であるというものであった³⁵⁾。

4 救助米と沖縄県

沖縄には伝統的な窮民救済策として救助米があった。それは主に二つの種類があった。一つは、江戸期に鹿児島への貢租調達に際して生じた運搬費の余剰分の「部下米(ぶらさがりまい)」であった。もう一つは廃藩置県に際して、明治政府により廃止された税目が、引き続き徴収されていた余剰の「余勢米」であった。一木の『取調書』によれば、二種類の救助米はともに琉球藩が徴収し、学校費・救助費・薄給吏員の補給などのために、各間切に配分していた。このうち救助費は、琉球藩が「全間切及島嶼ヲ数組二分チ、年次順序ヲ定メ」て配分していた³⁶⁾。旧慣温存によって窮民救済が行なわれていた。

1880(明治13)年3月の「窮民一時救助取調心得」布達の直後である同年4月に、沖縄県は

内務省と大蔵省の両省にあて、救助米配布の許可を求めている。沖縄県は旧藩当時の慣例から引き続き、1879（明治12）年度分以降も、救助米を県内の各間切諸島へ配布するとした³⁷⁾。これに対し、政府（内務省と大蔵省）からは救助米の配布は認めるものの、米という現物で配布するのではなく、石代換算して現金で配布するよう指示がある³⁸⁾。これ以降、「救助米代」あるいは「救助米代金」という名称が用いられる。1879（明治12）年度の「各島各間切救助」として、5,067円63銭4厘が支出されている（『明治十三年沖縄県統計概表』）。

沖縄県は前述のように救助米が不足した場合の国庫支出について、明治政府の許可を得た。それによって沖縄県は1880（明治13）年10月に各役所あてに、「救助米之儀ハ連年割賦下ケ渡ス旧規ノ処、其高僅少ニシテ救助ノ効驗不相見、仍テ本庁ニ備置キ非常荒凶ニ際シ与給スヘクニ付、昨十二年分ヨリ不下渡候、人民ニ於テ誤解不到様懇論可到」³⁹⁾と通達する。通達によれば、救助米はわずかなので、各間切に配分せずに県が積み立て、凶荒時にこれを支出するという。これについては「人民ニ熟議シ其請書ヲ徴シ」⁴⁰⁾たうえで取り決められたとされている。

さらに沖縄県は1881（明治14）年5月に、1880（明治13）年度の救助米について大蔵省に上申する。これに対し、大蔵省からは申し出の通り、明治13年度本庁「救助費」として6,977円36銭1厘を支出するので、「各間切諸島救助」の綱目を設けて整理するようという指示が出される⁴¹⁾。それ以降、会計上は本庁「救助費」の「各間切諸島救助」として費目化される。もっとも、費目化されたとはいえ、金額が明確なのは、1882（明治15）年度の実績7,615円54銭1厘、1883（明治16）年度の実績7,430円2銭5厘、1884（明治17）年度の予算7,748円98銭6厘、1885（明治18）年度の予算5,623円83銭8厘、である。各間切諸島救助として支出されたのは、限られた年度だけであった⁴²⁾。

1880（明治13）年以降、救助米は沖縄県が積み立て、凶荒時に随時出費とされる。もっとも、名目上は「各間切及島嶼等ニ配当」という形がとられた⁴³⁾。各間切諸島の区分は、1884（明治17）年度の予算調書では、各間切各島分・宮古八重山両島分・首里各村分・那覇各村分の四つに対して細目計上され、1885（明治18）年度の予算調書では、各間切各島分・宮古八重山両島分・首里那覇各村分の三つに対して細目計上されている⁴⁴⁾。名目上は各間切に配当という形がとられたものの、「其支出ニ付テハ、一二県庁ノ認可ヲ要スルコト」⁴⁵⁾とされ、実質的には沖縄県が出納について管理していた。したがって、毎年国庫から「各間切諸島救助」として支出されているものの、各間切に実際に配分されたのではなく、沖縄県で貯蓄されていた。

もっとも、国庫からの支出額や沖縄県の貯蓄額をとらえようとしても、費目「各間切諸島救助」の金額は、前述の当該年度しか明らかでない。しかし、その年度をみる限り、「各間切諸島救助」を含む本庁「救助費」全体（他に、罹災救済、獣疫諸費、外国船漂着費、難破船諸費など）のうち、そのほぼ全額が「各間切諸島救助」によって占められている⁴⁶⁾。「救助費」は1890（明治23）年度まで「恩賞及救助費」という費目に細目化されていたが、前述の1890（明治23）年3月の丸岡知事の譴責処分が影響を与えたようであり、1891（明治24）年度から、「雑給」の

項目に移されている。国庫から支出された「救助費」の金額をみると、1886（明治19）～1895（明治28）年度については、金額の多い1887（明治20）年度を除いて、5,000～7,000円であった。1896（明治29）～1898（明治31）年度は不明であり、1899（明治32）～1907（明治40）年度については、金額の多い1904（明治37）年度を除いて、9,000～10,000円であった。

国庫支出の全額が、罹災や凶荒に備えて沖縄県で貯蓄されたのかどうかは、1909（明治42）年の沖縄県罹災救助基金法案の審議過程によって窺い知ることができる。審議過程では、救助費の用途について、政府が沖縄県に照会したところ、沖縄県は詳細については調査困難であると回答している。そのうえで、沖縄県では交付された救助費を「各間切等ニスツカリ配布」して、「主トシテ基金ヲ以テ罹災救助ノ目的ニ充テ、若シ余ガアリマスト云フト、或ハ之ヲ積立テ、或ハ他ノ目的ニ使ツタト云フヤウナコトニナツテ居リマス」と説明している⁴⁷⁾。この説明にしたがえば、国庫支出された救助費の一部は、実際の罹災救助に使われたことになる。その金額は過去10年間の実績のうち、平均すると1年に1,400～1,500円である。つまり、その残額が県で貯蓄されたことになる。また、政府からの照会に対して、沖縄県は「其調ハ今日デハ作ルコトガムヅカシカラウト思ヒマス」と回答している⁴⁸⁾。当時、救助米の出納を県が管理していなかったのではなく、間切財産として県で管理していた貯蓄分について、救助米と特別共同貯蓄（後述）との区別がなくなっていたためである。『沖縄県統計書』の「市街（区）間切ノ貯蓄物」の欄では、当初「救助米代金」「特別共同貯蓄」「間切共同貯蓄」という三つの区分をして、それぞれの金額が記されたが、その区分が消えている。

5 特別共同貯蓄と間切共同貯蓄

一木の『取調書』によれば、特別共同貯蓄は、旧藩時代に吏員らの給与にあてる名目で徴収したものを、琉球処分（1879年）後も引き続き徴収し、沖縄県が積み立てていたものである⁴⁹⁾。これも旧慣温存のひとつであった。1881（明治14）年に特別共同貯蓄の名称で規定が設けられ、本島の各郡には10月に、久米島・慶良間島・伊平屋島には12月に布達される。ただし、1881（明治14）年度分は積み立てられず、「間切ノ学資」にあてられたようであり、実際には翌1882（明治15）年度分から積み立てられている⁵⁰⁾。本来、琉球処分によって廃止されるはずの貯蓄であったので、「其徴収方ハ頗ル困難ニシテ、未納多ク時ニ督促ト諭示トヲ加」えていた⁵¹⁾。それでも、約10年後の1893（明治26）年12月末現在で、45,897円余りの積立金があった。

特別共同貯蓄は救助米と同様、沖縄県で積み立てられたが、名目上は間切の貯蓄物とされた。沖縄県は各役所に「総代人名」を届け出るように指示しているが、これは積立金を各間切の貯蓄物と位置付けるための名目上のものであった。共同貯蓄というものの、実際は沖縄県が一括管理し、「其支出ニ付テハ、一ニ県庁ノ認可ヲ要スルコト」としていた⁵²⁾。その用途については「凶荒等ニ備ルノ外、尚他ノ公共費用ニ支出スル目的ヲ有」する事項とされた。救助米は

国庫支出、特別共同貯蓄は県民から徴収、というように資金の調達方法は違ふとされたものの、ともに県の管理下に置かれ、そして名目上は間切財産とされた。さらに両者はともに、罹災・凶荒の際の救助という、ほぼ同じ目的をもっていたので、その区別は徐々に曖昧になっていった。

窮民救助策として特別共同貯蓄や救助米とは別に、間切共同貯蓄の存在があった。これは旧藩時代から間切ごとになされた貯穀が、琉球処分後に現金化され、間切の財産として保有されていた預貯金のことである⁵³⁾。もちろんこのような間切単位(村落ごと)の貯穀は、沖縄に限られた特有の慣習ではない。日本では義倉・社倉・常平倉の三倉にならって、備荒のために江戸期から「郷蔵」といわれる共同貯穀が行なわれ、明治期になって郷蔵における貯穀が現金化され、その貸付も行なわれるようになった⁵⁴⁾。明治政府はこの郷蔵について、1869(明治2)年2月の府県施政順序のなかで、「常社倉等ノ制ニ倣ヒ」貯穀の制を立てるべきであると指示している。そして翌1870(明治3)年6月には、貯穀を窮民に貸し付ける際の基準を府県に示した。さらに同年7月には、小菅県の備荒貯蓄組織「報恩社」の社法を各府県に頒布し、貯穀を奨励した⁵⁵⁾。

沖縄県では、琉球処分後の1880(明治13)年頃から、間切での貯穀をうながしている。1881(明治14)年12月には各役所に対して、貯穀の増額に努めること、取扱い方法について規定を設けて、沖縄県に願ひ出ること、そして、穀物に代えて金銭で貯蓄しても差し支えないこと、などを達している⁵⁶⁾。さらに1882(明治15)年1月には、各役所に「共有貯蓄穀取扱規則」を達した。間切共有金穀の取扱いについて、1883(明治16)年1月の各役所事務章程では「間切村貯蓄金穀処分ノ件」は、各役所長が県に伺いを立て、許可を得た後に施行すると定められた⁵⁷⁾。窮民一時救助は施行後に届け出るとされたので、それに比べると厳しい規制であった。その後、1887(明治20)年に「内訓ヲ発シ其標準ヲ示シ」、間切ごとに規約を制定させ、知事の認可を得て施行された。

一方、農村部とは異なり、那覇・首里などの市街地では、それまで共有金穀の制度がなかったため、1887(明治20)年、「内訓ヲ発シ半年各幾分ノ余財ヲ貯蓄」することが指示された⁵⁸⁾。前述のように、同年は救助米と特別共同貯蓄から多額の救助が行なわれ、国庫から救助金の支給を受けた年であった。このような経緯から、間切共有金穀の一層の整備が図られたようである。「各間切及島嶼ノ人口ノ半ヲ、半年間救済スルニ足ルノ限度迄、積立テシムルト云」とされたように、間切住民の半分以上を半年間救済できる積立であったとすれば、沖縄県が間切共有金穀にかける期待には大きなものがあつたことがわかる。ちなみに、その取扱いについては、「其支出ニ付テハ其都度県庁ノ認可ヲ経ルヲ要スル」という規制が続けられた⁵⁹⁾。

1882(明治15)年の共有貯蓄穀取扱規則の詳細が不明であるのと同様、1887(明治20)年の内訓についても、詳細は不明である。しかしながら、やや後の出来事になるものの、次の事例が、それを知る上で参考になる。1907(明治40)年の与那国島での飢饉のため、八重山島庁は

救助米 58 石余りとともに担当者 2 名を派遣し、救助米を配給した後、現地における備荒貯蓄の規約を設けた。その規約は主に次のような内容であった。(1) 島内の農事組合ごとに間切税戸別等級に応じて米・粟を供出すること、(2) 罹災により生存困難な場合は、貯穀を一時払い下げ、3 ヶ年の年賦にて返還させること、(3) 新米粟の収穫後は古米粟と交換し、古米粟は貧民の救済にあて、残りは売却して郵便貯金にすること、というものであった⁶⁰⁾。

この事例によれば、実際の米穀を貯えて罹災救助にあてる一方で、毎年それを現金化しながら、間切財産として貯金を増やしていく仕組みを構築するというものであった⁶¹⁾。宮古と八重山では、このように米穀と貯金とを合わせて保有する形態が継続されたようである。しかし、沖縄本島の各間切では、1886 (明治 19) 年以降、米穀による保有はほとんどなかった⁶²⁾。本島の間切では、早期から預貯金による保有が一般的であった。これは『沖縄県統計書』(明治 26～29 年版)の「市街(区)間切島ノ貯蓄物」の表において、「穀類」(粃、粟)とは別に「間切共同貯蓄」として記されていることからわかる。いずれにしても救助米と特別共同貯蓄が沖縄県の管理であったのに対し、間切共同貯蓄は「番所又ハ蔵元ニ於テ管理シ役所之ヲ監督」とされた⁶³⁾。前述のように、その支出に際して沖縄県の許可が必要であったとはいえ、救助米と特別共同貯蓄があくまでも名目上の間切財産であったのに対し、間切共同貯蓄は名実ともに間切財産であったといえる。

救助米・特別共同貯蓄・間切共同貯蓄のうち、とくに取決めがないものの、罹災の際には、間切共同貯蓄→特別共同貯蓄→救助米の順で執行される慣例があった⁶⁴⁾。まず間切段階で救助するという基本方針にしたがったものであったのか、あるいは、救助米や特別共同貯蓄の運用よりも、間切共同貯蓄の運用のほうが、簡略で速やかであったのかもしれない。実際の救助米・特別共同貯蓄・間切共同貯蓄の各金額は、『沖縄県統計書』(明治 26～29 年版)によれば、救助米が 11～13 万円、特別共同貯蓄が 5～6 万円、間切共同貯蓄が 5～7 万円であった。ただし、救助米の約 7 割、特別共同貯蓄の 5～6 割が「公債証書原価」として保有されていた。間切共同貯蓄も 1895 (明治 28) 年に 3 万円以上の公債証書が購入されていた。このような公債証書の購入が、罹災救助の基金形成を意図したものであったのか、あるいは、罹災救助とは無関係のものであったのかはわからない。前述の 1887 (明治 20) 年の救助の際には、救助米と特別共同貯蓄から合わせて約 37,000 円の救助を実施したので、沖縄県では「積立金穀ハ(中略)既ニ夫々下渡シ」たとして、国庫からの支給を求めた⁶⁵⁾。したがって、各貯蓄の多くを占める公債証書原価は、実質的に罹災救助の用を為していなかったと考えられる。公債証書原価を除いた、それぞれの金額は、1893 (明治 26) 年～1896 (明治 29) 年の時点では、救助米が 3～5 万円、特別共同貯蓄が 1～3 万円、合わせて 4～8 万円を沖縄県が管理し、一方、間切共同貯蓄は 2～3 万円であり、これを各間切が管理していたというのが実情のようである。

6 模合と間切の運営

沖縄県の罹災救助については、国庫から支出される救助費によって、年々の罹災救助を行ない、それとともに、県と間切でそれぞれに備荒貯蓄の仕組みをつくって罹災・凶荒に備えるというものであった。そして、前述のように県と間切の備荒貯蓄から多額の支出をしなければならない場合には、窮民一時救助として国庫支出を求めるといった方法がとられた。一方、罹災救助のように応急的な救助ではなく、「老幼廢疾」を対象とするような恒常的な救助については、明治政府は1874（明治7）年に「恤救規則」を布達し、その救助基準を府県に示していた。しかし、沖縄県に対してこの恤救規則は適用されなかった。琉球処分後になって、沖縄県では1880（明治13）年度から「賞与救恤」の分掌があった⁶⁶⁾。そして、同年度分から他府県と同様に「賞与済貧恤窮施行済」の届出が、沖縄県から内務省に提出された。ただし、届出の内容は「済貧恤窮施行之者無之候」⁶⁷⁾であり、対象者がいないので、実績無しという届出が毎年続いた。1884・85（明治17・18）年度から刊行が開始された『内務省統計報告』では、恤救規則について、沖縄県では「事実ナシ」との記載が1893（明治26）年度まで続いている。その後、1894（明治27）年度に「老衰」1人、1895（明治28）年度に「老衰」4人、1896（明治29）年度に「老衰」3人が、実績として掲載されている。しかし1897（明治30）年度から再び「事実ナシ」が続く。この限りにおいては、沖縄県では恤救規則の実績はほとんどなかった⁶⁸⁾。

もっとも、この恤救規則以外に、一般窮民救助について沖縄県の施策がなかったわけではない。1880（明治13）年5月に沖縄県が政府に提出した地方費予算書には、「廢疾無告ノ窮民五百有余」の「一時ノ急ヲ支」えるための「教育所経費」が計上されている⁶⁹⁾。しかし、このような教育所が実際に設置されたのかどうかは定かでない。また1881（明治14）年12月に沖縄県から各役所に対し、管内の間切において「組合ヲ以テ窮民ヲ救助スル方法」があれば、報告するようにと照会がなされている。それと同時に、管内に対して「恤救方難行届窮民」があれば申し出ることを、間切吏員に徹底するよう指示が出されている⁷⁰⁾。しかし、この照会や指示も、その後、何らかの施策につながったかどうかは明らかでない。

この照会は、当時の上杉県令が1ヶ月にわたる沖縄本島の巡回視察を終えた翌日に発せられたものである。このことから、これは明らかに上杉県令の指示によるものであったと考えられる。県令の巡回日誌によれば、大宜味間切で上杉県令は極貧者の救済方法について尋ねている。これに対する回答は、

極貧ノモノハ、親族最寄ヨリ救助ヲナシ、貧窮ノ村方ハ最寄ノ村方ニテ、互ニ救助スル契約ナリ、貧民アル時ハ、舩ヒト云フモノヲナシ（内地ノ無尽講ナリ）貧民ニ早く取ラセ、貧村ハ各村ニテ、同様ノ計ラヒヨナス⁷¹⁾。

というものであった。極貧者の救済方法は、親族・隣保・隣村の相互扶助によって支え合っているということであった。引用文中の「舩ヒ」とは、「模合」のことである。模合とは沖縄における頼母子講ないし無尽講の一種であり、相互扶助的な金融の仕組みである。もちろん、旧慣のひとつであった⁷²⁾。巡回日誌によれば、貧困者の生計を支える仕組みとして模合が活用されていた。つまり、積立金の払戻しを優先的に受ける、あるいは、先に貸付けを受けて掛金として償還するという方法を活かすことによって、貧民に資金を早く融通し、相互に生計を支えた。また模合は調達する対象によって、いくつもの種類に分けられ、調達物を頭に付けて〇〇模合としていた⁷³⁾。

明治期は銀行などの金融機関が整備されていくが、多くの庶民には未だ縁遠い存在であり、馴染みがあるのは「高利貸し」であったが、年利にして30~40%であったので、救済手段とは言いが難かった。そのために模合が定着する要因となった。本土では1915(大正4)年に無尽業法で取り締まりが始まるが、沖縄の模合はこの法律で取り締まれないものが多く、1917(大正6)年に沖縄県が「模合取締規則」を公布し監視にあたっている⁷⁴⁾。模合をはじめ隣保の相互扶助の慣行は根強く、一木の『取調書』での指摘によれば、沖縄では、単純ノ生活ナルヲ以テ非常ノ災害アリタル場合ノ外、公費ヲ以テ救助ヲ行フノ必要ナル、貧困者は「親戚ノ救護ヲ受ケ」るか、「蘇鉄ノ幹ヲ以テ食料ノ一部ニ充」て暮らしていると記している⁷⁵⁾。

国費救助や公費救助がないのは、もちろん救助の必要がなかったわけではなく、それらに代わる親族や隣保による相互扶助の慣行が普及し、それによって対応していたためであった。

一木の『取調書』は、上杉県令の上申書や「沖縄県宮古島々費軽減及島政改革請願」に記されていた沖縄県民の窮状が、あながち誇張でなかったことを立証している。一木の基本的な立場は地方制度の確立にあったが、沖縄県の現状をできるだけ的確にとらえる必要があると考えていた。一木は、沖縄は「一般ノ民情風俗ハ他府県ト大イニ其趣ヲ異ニ」しているの、多少の恩典によって懐柔策をとるのは得策でないとしている。それとともに、沖縄県は経済的に困窮状態にあるので、新制度の導入には綿密な調査が必要であり、慎重な姿勢で臨むべきであるとしている⁷⁶⁾。

窮民救助や相互扶助に関連して、一木は「間切」の役割に注目した。一木は沖縄県の生活水準について「間切ニ至テハ、人民ノ生活ハ一層単純ニシテ、食料ハ概ネ甘藷ヲ以テ常食トシ、衣服ハ冬期モ猶ホ木綿衣一枚ヲ以テ足レリトス」⁷⁷⁾と記しているように、食料について生活水準はきわめて貧しく、衣食住はきわめて粗末なものである。その一方で、「民情ノ質樸ナルト共ニ、旧慣ヲ墨守スルノカモ亦頗ル強シ」として、旧慣制度を守る傾向は根強いとしている。たとえば、「沖縄人ハ大和語ヲ習ハントスルノ気力ナク、内地人却テ沖縄語ヲ学ビ實際ニ差支ナキコトヲ務ムルノ実況ナルカ故ニ、其進歩ハ至テ遅緩ナリトス」⁷⁸⁾と記している。沖縄では大和語を学ぼうとしないので、進歩という点では歩みは遅い。しかし、一木は教育の重要性を説くものの、沖縄の個性を生かすべきであり、日本への「同化」を強引に進めるべきではないとし

ている。

一木はこのような認識に基づいて、窮民救助の根拠となる那覇や首里および間切、それぞれの行財政の実態について記述する。本島内の間切の数は35であり、ひとつの間切の集落数は、多いところで23~24集落、少ないところで5~6集落である。間切に関しては、

事務ハ凡テ間切ノ地人ヨリ出テタル吏員ニ於テ之ヲ処理ス、而シテ是等吏員ハ各百姓地ノ分配ヲ受ケ、或ハ仕明地ヲ所有スルモノニシテ、或ハ其土地ヲ他人ニ小作セシメ、或ハ公務ノ余暇自カラ農耕ニ従事シ、或ハ家族又ハ雇人ヲシテ土地ヲ耕作セシムルモノ多シ（中略）、此点ヨリ見レハ沖縄ノ地方制度ハ自治ヲ極端迄及ホシタルモノト謂フヘシ、然レトモ實際ニ於テハ文字ヨリ順次功勞ヲ積ンテ昇進シ、職務ヲ以テ既得ノ権利ト誤認スルカ如キ傾向ヲ生シタル⁷⁹⁾。

という状態にある。間切は自治の精神を十分にもっているとはいえないものの、今後の地方制度改革にあたって考慮しなければならない組織であった。間切では、百姓地配分や神事祭典などを協議するという慣行が続けられているものの、百姓地の配分には格差があるので、負担税額の差も大きいという問題を抱えていた。

一般に間切と村には管理機構として、間切には番所、村には村屋が設置されていた。番所には農民の有力者から任じられた地頭代（ジトウデー）をはじめ、首里大屋子（オオヤコ）・大掟（オオウッチ）・南風掟（ハエウッチ）・西掟（ニシウッチ）の五捌理（サバクリ）と、総耕作当（ソウコウサクアタイ、農耕の管理や指導）や総山当（ソウヤマアタイ、山林の管理）などが置かれていた。村屋には、掟（ウッチ）という役人が配置され、間切役人と連携して村を管理した。そして、それぞれの役所には、引用文中にある文字（ティクグ）という^{じかた}地方役人が詰めていた。文字とはいわば見習い吏員のことであり、見習いであるために薄給であった。しかしながら、文字は事務処理能力では高給の老朽吏員に勝り、重要な役割を担っていた。

7 杣山と土地整理事業

各間切の行政や経済にとって、「山林」は重要な意味をもっていた。その山林の監督取締を行っていたのが、総山当や山当である。監督取締を行なっているのが、警察の役割も帯びていた。しかし、一木によれば、「沖縄県ノ山林ハ杣山ト雖モ、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」と記している。杣山（そまやま、琉球王府から続く）は間切あるいは村が管理している共有財産であるので、それぞれの管理に任せるべきであり、その取締に警察を使うべきではないとしている⁸⁰⁾。

杣山は沖縄に独特な入会地ないし山林であり、明治期になって杣山の取扱いをめぐって、いく度も問題が起こる。奈良原知事が沖縄県に赴任して最初に手がけた事業が、旧士族層の救済策として、杣山の開墾を許可したことであった。それまで農民が共同で管理し利用してきた共有の山林が払い下げられることに対して不満が起こった。さらに、実際の払下げが始まると、開墾を願い出たのは旧士族層でなく、首里や那覇の有力士族や商人、そして上級役人（多くが奈良原の出身地である鹿児島出身者）であり、旧士族層の救済策に結びつくものではなかった。この杣山開墾問題は、奈良原知事と農業技師の謝花昇（1865-1908、以下は謝花）らとの対立を生み、その反対運動は沖縄の自由民権運動へとつながっていった⁸¹⁾。

一木は「沖縄県ノ山林制度ハ綿密周到ナルコト、他ニ稀ニ見ル所ナリ」⁸²⁾と語り、杣山をめぐって独特の山林制度が発達してきたとする。そして「今ニ至ル迄、県民ノ依テ以テ生ヲ聊スル所ナレハ、今徒ニ条章ノ末ニ拘泥シテ此制度ヲ害フニ忍ヒス、(中略)山林制度ノ如キモ今日ニ於テ猶ホ効力アルモノト称スルヲ得ヘシ、故ニ追テ一般ノ山林制度ノ制定ヲ見ルニ至ラハ、兎モ角モ当分ノ間ハ現行制度ヲ変更セサルヲ得策トス」⁸³⁾というように、一木は杣山を評価し、旧慣制度の継続を主張する。しかし、明治政府の方針によれば、山林も土地制度全般と同様、官民有の区別を明確にする必要があった。これについて、一木は「山林中最モ重要ナル杣山ハ、現今人ノ普ク認テ官林トスル所ナレトモ、其樹木植付ハ間切又ハ村ノ負担ニシテ、伐木モ亦之ヲ間切及村ニ許セリ、今之ヲ純然タル官林トシ一般官林ニ関スル規則ニ依リ之ヲ束縛セハ、人民ノ生活ニ急激ノ變動ヲ生シ、其結果ノ及フ所測ルヘカラサルモノアルヘシ」⁸⁴⁾として、旧慣を無視して杣山を官林とすることに反対した。

一木は杣山について「官地民木」という立場をとり、土地は官有とするものの、生産物（樹木）に関しては民間に委ねることを提案した。この官地民木という考え方は、すでに奈良原知事も採り、この結果、沖縄の山林・原野のほとんどは官有地となっていた。沖縄県の土地整理事業（地租改正）の担当者であった仲吉朝助（1867-1926、以下は仲吉）も、詳細な調査に基づいて、杣山の由来から「官地民木」を主張した。仲吉は著書『杣山制度論』（田中印刷、1904年）において、官地民木説を歴史的な視点から裏付けた。仲吉は、官地民木であれば、農民が税金を納めなくてもよいとともに、官有となったとしても農民の利用は妨げられないとしていた。そして仲吉は、おそらく奈良原知事が官地民木を主張したのも、同様の理由であると考えていた。しかし、実際には官有地となった後、農民の立ち入りは禁止され、民木とはならなかった（農民は一切利用できなかった）。これに対し、上記の杣山開墾問題と同様、謝花らは「民地民木」（土地も生産物も民有）を唱えて非難した。

そして沖縄県はこの杣山をめぐると同様、土地整理事業の問題を抱えていた。前述のように政府の備荒儲蓄法（1880年制定）が依拠したのは、地租収入の確保であった。地租改正（1873～1879年）が大きな裏付けとなるが、沖縄県の土地整理事業（1899～1903年）は、沖縄県の帰属問題が正式に決着をみた後になり、本土よりも大幅に遅れた上に、円滑に進行したわ

けではなかった。一木が沖縄に見出した土地制度は、「耕地ノ大部分ヲ占ムルモノヲ百姓地トス、百姓地ハ四五年乃至三十ヶ年ニ一回割換ヲ為スモノアリ、其割換期限ハ各村ノ間ニ長短ノ差アリ」⁸⁵⁾という特徴をもっていた。百姓地とは文字通り百姓に授けられた土地であり、全耕地面積の約7割を占め、一定の年限で「土地割換」（農村内の割地を農民が交替で耕作する農法）が行なわれていた⁸⁶⁾。百姓地の定期割換制度は、「財産ノ平均ヲ求ムルノ点ヨリ論スレハ或ハ良制度ナルヘシト雖トモ、人智ノ少シク進ミタル社会ニ在テハ、到底永続スヘカラサル制度」であった。一木は、土地割換は財産の平等性を図るには良い制度であるといえるが、社会の発展（土地所有の進展）にともない、この制度は崩れていくと危惧している。

一木は土地整理事業の実施について、「土地官民有査定ハ最モ緊急ノ事業タルコト疑ヲ容レス、且此実施ノ時期後ル、ニ從テ紛議百出シテ、容易ニ拾収スヘカラサルニ至ルヘキヲ以テ、今日ハ蓋シ之ヲ断行スルノ時期ナラン、然レトモ地方制度ノ改正ニ先立チテ土地制度ノ改正ヲ行フハ想フニ順序ヲ得タルモノニ非サルヘシ」⁸⁷⁾と語る。土地の官民有の査定が最も緊急の課題であるものの、まず地方制度改革に着手してから、その後に土地整理事業を行なうべきであるとしている。なぜなら、吏員となるべき人材が育っていないことと、吏員の腐敗が進んでいるからであった。一木は地方制度が整備されていない中で、土地改良事業はできないとする。もし先に土地整理事業を断行すれば、沖縄の地元農民ではなく、本土の人が土地所有権を獲得する可能性があるとする。まさに杣山開墾で生じた問題の二の舞となってしまうという。

その後、土地整理事業によって沖縄県の面積は21万2,286町歩と確定され、民有地が11万2,921町歩(53.1%)、官有地が9万9,364町歩となり、地価の総額が約845万円、その2.5%にあたる21万1,475円が地租となった⁸⁸⁾。しかし、沖縄では地租の2.5%は据え置かれたものの、地価の査定方法は公表されず、九州各県の地価に比べて高めに設定された。それとともに、杣山の問題については官有林としつつも、便法として住民に使用権を認めるか、または純然の公有林(間切有)にするかのいずれかであるとする。沖縄の地租については、他府県に比べて負担が大きかったかもしれないが、琉球王府時代に比べて、かなり軽減された。しかし、沖縄に特徴的であった「貢糖」(琉球王府が黒糖の利益を確保する目的で設けた)という制度は残されたままになった。これを廃止すると、貢糖によって維持管理されていた品質や販路が崩れるとされ、砂糖の販路に影響が出るとされた。これに対しても、一木は影響が出ないとして貢糖制度の廃止を主張した。しかし、明治政府は税収を確保するために、貢糖制度を1903(明治36)年まで継続した⁸⁹⁾。ここに沖縄の地方制度の整備を重視する一木と、税収のために旧慣温存策をとろうとする明治政府の明らかな違いがみられる。

土地整理事業の期間中には、国税滞納問題も起こった。1897(明治30)年に間切・島制が行なわれるまで、宮古島と島尻郡を除いて、ほとんど滞納状況はなかった。間切が集落に貸し付けて国税を支払うという構造があったからである。国税(年貢)を払えない家は集落の責任で請負い、集落で払えない場合は間切で請負うという制度は、琉球王府の時代から続く旧慣で

あった。1897（明治30）年の沖縄県の国税未納額は約2万4千円であり、宮古島が約1万3千円と過半を占め、島尻郡が約8千円であった。それが1900（明治33）年の単年度未納額が約13万円となり、1897（明治30）年の約5倍となった。翌1901（明治34）年の単年度未納額は約40万円となって、前年の3倍に急増した。沖縄県の国税納税額は1893（明治26）年から1897（明治30）年頃まで約40万円で推移し、1898（明治31）年と1899（明治32）年は約60万円であり、未納額は相対的に少なかった。しかし1900（明治33）年の納税額は約80万円、1901（明治34）年は約110万円となり、その増加分はほとんど未納であった^{90）}。

この状況に対して、1900（明治33）年に大蔵大臣の渡辺国武（1846-1919）は、国税滞納者から強制徴収するため、「沖縄県ニオケル国税徴収ニ関スル法律案」を閣議提案し、1901（明治34）年に閣議決定し、総理大臣の伊藤博文（1841-1909）が帝国議会に提出した。提出時点で、1893（明治26）年以來の沖縄県の累計滞納額は約23万円に及んでいた。国税総額約56万円の沖縄県に対して、約23万円を一時に取り立てたならば、沖縄の経済状況はさらに悪化する恐れがあった。現状から1903（明治36）年の土地整理事業の完了を待ってしか施行できないと考えられた。そして当面、過去にさかのぼらずに、今後の滞納に対して、この法案を適用するとされた。しかし、この法案は1901（明治34）年の帝国議会では審議されなかったため、同年、上記のように未納額は急増した。

1902（明治35）年になって、法案は帝国議会で審議され、衆議院と貴族院で可決された。貴族院で特別委員会の委員長であった上杉は、自身の沖縄県令の経験もふまえて、「沖縄県では国税徴収官が人民から税金を直接徴収することはない。したがって、滞納処分というものもない。沖縄県には内法というものがあって、間切長が厳しい処分を行なっている。私が県令だった時には、国税を滞納するものが多いはいなかった。ところが近年、人智が発達し、間切長の言うことを聞かなくなって、滞納者が増えるようになった。土地整理前にこの法律案を成立させ、滞納処分を行ない、沖縄県民は国税を絶対に負担しなければならない義務であると馴致すれば、滞納者は減少するであろう」と委員会報告を行なっている^{91）}。間切が請け負うという旧慣が機能していた時は、滞納がほとんどなかったものの、その機能が薄れるとともに、滞納が増加したという認識であった。つまり、国税を払うために間切が集落に貸し付けていた負債が、国税未納額として出現したということである。

沖縄県における国税の内訳は、1901（明治34）年頃まで地租（田租、畑租、宅地地租）が約40～50万円で推移し、酒に関連する税（沖縄県酒類出港税、酒造税）が約5～10万円であった。前述の貢糖制度に入れ替わって、1902（明治35）年に砂糖消費税が導入され、それは約40万円にのぼった^{92）}。この砂糖消費税が国税納付額全体を押し上げたといえるが、未納額はすでに1901（明治34）年に急増しているため、砂糖消費税の導入だけが未納の原因ではない。未納の原因は、国税の項目の増加というよりも、上記のように間切を中心とする旧慣の機能の低下が原因である。

1902（明治35）年の「沖縄県ニオケル国税徴収ニ関スル法律」の制定によって、国税徴収官が直接的に滞納処分できるようになった。国税徴収官は累計約68万円の巨額の滞納に直面することになった。その後、1904（明治37）年に沖縄滞納旧租延納法案が帝国議会で成立した。同年、日露戦争が始まり、桂太郎（1847-1913）内閣は戦費調達のために非常特別税法を施行した。沖縄滞納旧租延納法案の内容は、非常特別税法を施行している間は、1902（明治35）年以前の滞納分は徴収せず、非常特別税法の廃止後に、10年年賦で徴収するというものであった。しかし、1905（明治38）年に日露戦争が終わっても、財政悪化によって非常特別税法は廃止されず、1908（明治41）年になって「沖縄県ニ於ケル旧租免除ニ関スル法律」が帝国議会で成立し、1902（明治35）年以前の地租の未納分は免除されることになった。ちなみに、この1908（明治41）年には沖縄県及島嶼町村制が施行され、間切は町村になり、集落は字になり、行政村に組み込まれた。

8 地方制度の構築

一木は現地調査に基づいて間切・村の存続は必要であると説いた。地方制度改革の行政単位を考えた場合、旧来の間切・村を無視することはできなかった。なによりも住民の相互扶助や共助の枠組みになっていたからであった。間切・村の現状は、その吏員に現地住民が就任していることから、腐敗や格差の容認につながり、多くの問題を抱えていた。しかし、一木の考える「自治」（住民の意思が反映される）に近いものであり、地方制度改革にあたって配慮すべき重要な点であると強調した。文子の採用や山林保護の方法なども、住民による業務の遂行がみられると評価した。一木は山林制度にも言及し、この制度がたとえ警察権や所有権に抵触することがあっても、旧慣制度の維持を優先すべきであるという考えをもっていた。ここには「市制町村制理由」で述べられていた「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」という、当時の自治制度に関する認識とほぼ一致する点がみられる。

一木は行政上の自治については、官僚の立場から「団体自治」に近い形を提唱した。住民の意思を反映させる自治に近い考えをもっていたものの、住民自治を構想したわけではない。また、名誉職制度に関する見解は必ずしも明確なものでなかったものの、沖縄の旧慣制度に関する見解をみる限りでは、その理念や地方制度における役割を、ある程度認識していた。一木は沖縄でも、名誉職制度に類似する慣行は生かしていきたいと考えていたようである。しかしながら、一木は吏員数の過剰やその腐敗、そして無能力という面も指摘し、これらを改めることがなければ、地方制度改革はできないとした。一木は吏員数を減らし、吏員の選任については監督官庁の選任に一任すべきであるとした。そして、それ以外は現行制度の精神を存続させ、「沖縄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」ことのないよう求め

た。

一木の調査後の、1896（明治29）年に「沖縄県区制」（勅令第19号）、「沖縄県ノ郡編制ニ関スル件」（勅令第13号）、1897（明治30）年に「間切島吏員規定」（勅令第56号）、さらに1898（明治31）年に「間切島規定」（勅令第352号）が公布された。『取調書』の指摘に基づいて、これらの勅令に盛り込まれたのは、末端の行政区画を間切・島としている点、首里と那覇は区とし、住民は区費を負担する点、吏員の退職ないし廃職に関する規定を設けて、吏員削減が実施された点などであった。吏員削減の実施に関しては、一木が残すべきであるとした文子や山林取締吏員について、それぞれ付属員、臨時または常設の委員として、郡司・島長が県知事の許可を得て置くことができるとされた⁹³⁾。実際の付属員数や委員数については不明であるが、地元住民が行政へ参加する道は、一応確保された。しかしこの一方で、沖縄では間切長、収入役、書記、村頭に至るまで、県知事に任免権があるとされ、官治的特徴がより強力に規定された。これは日本本土との大きな違いとなるが、この点も一木による監督権を整備するという提案が生かされた。しかし、官治的特徴の強化は問題を内包していた。官選吏員の弊害については、当時からすでに問題視され指摘された。たとえば、『琉球新報』紙（1906（明治39）年5月9日付、5月10日付）によれば、民は雇い主であり、吏員は雇い人であるはずである。しかし官選によって官吏が吏員の任免を行なうことになるので、官吏の機嫌をとっておきさえすれば、自己の地位は安全と考え、吏員は民に対して横着となり、官吏には従順にふるまうことになる」と指摘している⁹⁴⁾。

間切島会の議員選出方法についても、「沖縄県知事之ヲ定」（間切島規定第三条）とされ、1899（明治32）年の県令第三号第四条において「議員選挙ニ関スル事項ハ従前ノ例ニ依ル」とされた⁹⁵⁾。このように地方制度は徐々に整備されていったものの、当時の地方制度の実態については、比嘉が次のように指摘する。「間切・島議員も最初のはどは、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⁹⁶⁾」と酷評している。幼稚な自治制であったとはいえ、『取調書』に基づく地方制度改革が先行して行なわれ、1899（明治32）年に土地整理法が施行された。土地整理事業が完了した1903（明治36）年以降に、地租条例、国税徴収法、民法（土地関連部分）、登記法、衆議院議員選挙法の実施が可能となったのも、地方制度改革が先行した結果であった。

一方、明治政府は沖縄県の土地整理事業が始まった1899（明治32）年に、それまでの備荒儲蓄法（便宜布告されていた）に代わって、罹災救助基金法を施行した。しかしながら、沖縄県では時期尚早という理由で、同法の施行も見送られた。その後、1909（明治42）年4月になってやっと沖縄県に府県制が適用され、それとともに沖縄県罹災救助基金法が公布された。府県制はすでに1890（明治23）年に全国的に施行されていたが、沖縄県には適用されていなかった。1909（明治42）年4月に特例を付して沖縄に県制が施行された。しかし、県制が施行され

たものの、本土の府県制にくらべて、選挙権が著しく制限され、知事の権限が強力で、議会権限は縮小され、「自治制の弱い官治的性格が強い制度」⁹⁷⁾であった。

1909(明治42)年の沖縄県罹災救助基金法は、年3,000円以上の積立で20万円の基金を形成するというものであった。ただし、最初の5年間は国庫から年9,000円を交付するとされた。この9,000円の根拠は、それまで国庫から「救助費」が支出されていたことであった⁹⁸⁾。1907(明治40)年度の救助費が9,220円であり、そこから9,000円という金額が算定されたと考えられる⁹⁹⁾。沖縄県罹災救助基金法の成立を受けて、沖縄県では、1909(明治42)年10月の「沖縄県罹災救助基金管理支出及補充規則」(県令41号)と1910(明治43)年7月の「罹災救助基金救助取扱規程」(県令甲26号)によって、取扱いの詳細が定められた¹⁰⁰⁾。しかし、沖縄県罹災救助基金法が制定されたものの、本格的に救助が行なわれるようになるのは、1925(大正14)年以降であった。1924(大正13)年度までに「救助」といえるものは、1914(大正3)年度の食料費71円、1922(大正11)年度の小屋掛料52円、1923(大正12)年度の小屋掛50円だけであった(『日本帝国統計年鑑』)。基金を形成する途上にあつたとはいえ、罹災救助基金はほとんど機能していなかった。

9 結びにかえて

明治政府による窮民救助の施策は、窮民一時救助規則—備荒儲蓄法—罹災救助基金法という罹災救助の系列と、恤救規則による一般窮民救助から成り立っていた。しかし、沖縄県では1925(大正14)年頃まで、それらのいずれの施策もほとんど活用されていなかった。それらに代わって、一木の指摘するように、沖縄県では救助米と特別共同貯蓄を、間切では間切共同貯蓄を貯えて、それぞれ罹災・凶荒に備えていた。それと同時に、個々人はお互いに、模合によって親族・隣保の相互扶助慣行を維持していた。もっとも、集落単位の共有金穀、あるいは、親族・隣保の相互扶助慣行などは、沖縄県に限られたことではない。しかし、日本各地の集落共有金穀の仕組みは、日露戦後期を境にして相対的にその社会的機能を低下させたが、沖縄県では間切共同貯蓄が比較的遅い時期まで重要な役割を担っていた。親族・隣保の相互扶助慣行であった模合は、かたちを変えながら、現在でも沖縄で浸透している。

この沖縄の相互扶助の方法を、地方制度の整備に組み込んだのが一木であった。一木は前述のように報徳思想の影響を受けていた。この報徳思想こそ、日本の村落にあった旧慣を生かして、農村復興を図る思想であった。農村復興仕法に取りかかる時点において、二宮尊徳は徹底的な農村調査を実施し、村落ごとの旧慣の違いによって、その復興仕法を変えている¹⁰¹⁾。この点で『取調書』で展開された一木の主張は、報徳思想と類似しているといえる。沖縄では、政府による窮民救助策がほとんど進まなかつたので、それを補う形で旧慣が維持された。一木はあくまでも官僚としての視点であったものの、旧慣による相互扶助を地方制度改革に生かすこ

とを考えた。これは明らかに明治政府による旧慣維持の方針とは異なっていた。明治政府は帰属問題を抱えていたので、沖縄の旧支配層を取り込むために旧慣制度の維持を考えていた。しかし、一木の場合は地方行政にとって住民の相互扶助が不可欠であると考えていたからである。もちろん、この一木の考え方の背景にあったのは、報徳思想であった。

一木は沖縄の旧慣制度を「好制度」ととらえ、現地住民が吏員となる自治の形態を、沖縄の「個性」ととらえた。しかしながらこの自治の形態は、国家の下請機関としての自治体の業務を効率よく行なうために役立つものであることを意味し、住民の意思を行政に反映させるという本来の意味における自治というわけではなかった。この点に一木の旧慣温存策の限界があったといえるのかもしれない。しかし、その後の国家による「地方改良運動」に報徳思想が取り込まれていく過程を考えると、村落レベルと国家レベルとの違いに問題があったといえる¹⁰²⁾。言い換えれば、個性をもつ村落の自治と効率性を求める政府との問題である。さらに沖縄の場合には、旧慣制度改革の背景には根強い差別意識があったことを認識しておく必要がある。比嘉は当時の状況を「大和人は沖縄人を、沖縄人は先島など周辺さきしまの島の人を、先島などではまた中心になる島の人びとが小さな離島の人びとを、それからそれへとさげすむので、まるで箱の中から小さな箱がつつぎと出てくるようにキリのない話ではある」¹⁰³⁾と語っている。日本本土と沖縄との関係だけでなく、沖縄本島のなかでも、さらに本島と先島との関係においても、先島と離島との関係においても差別がみられた。このような差別が根強く残るなかで、本来の意味における自治の定着は困難がともない、さらに複雑化していく可能性をもった。

一木は後に「此の時代に余のした仕事として、後に残るやうなものは無いと云つてよかろう。ただ沖縄の地方制度調査は、其儘には役に立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」¹⁰⁴⁾と自負している。沖縄の地方制度は1908(明治41)年の「沖縄県島嶼町村制」、翌1909(明治42)年の特例付府県制の施行を経て、1920(大正9)年になって、ようやく本土並みの地方制度が実施された。一木の現地調査から実に26年後のことであった。しかし、これは沖縄の地方制度が低位に据え置かれていたことを意味するものではない。なるほど、本土並みになるという点で「遅れた」のかもしれないが、重要なことは一木も繰り返し述べているように、沖縄という地域に適合する地方制度の確立であった。一木は『取調書』において、全国一律化した地方制度に沖縄を適合させようとするのではなく、沖縄の「個性」を生かすべきであると主張した¹⁰⁵⁾。もっとも、本土並みの地方制度の実施といっても、国家による「強制」や「差別」がともなうものであり、後世に多くの問題を残すことになった。

注

- 1) 国場幸太郎著／新川明・鹿野政直編『沖縄の歩み』岩波現代文庫, 2019年, 165～75ページ。
- 2) 比嘉春潮『比嘉春潮「沖縄の歲月自伝的回想」』日本図書センター, 1997年, 177～9ページ。
- 3) 報徳社の事業内容の変容と地方自治制の確立期(村落共同体の変容)が対応するという研究がある。足立洋一郎「報徳社の展開と地方自治」(『静岡県近代史研究』, 第32号, 2007年, 82～98ページ)。
- 4) 副田義也『内務省の社会史』東京大学出版会, 2007年, 209～300ページ。
- 5) 当時, 官僚が帝国大学教授を兼務するというのは決して珍しいことではなく, ごく普通のことであった。現在のように大学教授が政府委員に就任するという感覚ではなく, その逆で, 官僚が仕事の合間に大学の教壇に立つという形態をとっていた。天野郁夫「日本のアカデミック・プロフェッション—帝国大学における教授集団の形成と講座制」(『大学研究ノート』, 第30号, 1977年, 1～45ページ)。
- 6) 琉球政府編『沖縄県史第2巻』琉球政府, 1970年, 126ページ。琉球帰属をめぐるのは, 日清間で長期間にわたる交渉過程があった。
- 7) 外交交渉のなかで分島・増約案や琉球三分案などが出ていたが, いずれも頓挫し, 日中間で緊迫した外交関係が続いた。西里喜行「琉球分割交渉とその周辺」(琉球新報社編『新琉球史—近代・現代編』琉球新報社, 1992年, 23～62ページ)。
- 8) 琉球処分から明治30年代初頭までの約20年間は「旧慣温存期」とよばれるが, 「温存」という表現が適切かどうかの議論がある。明治政府の沖縄統治政策は, 旧慣温存で一貫していたわけではなく, 当時の沖縄の状況から考えて, 温存はやむを得ない政策であったとして, 「旧慣存続」という表現を使う研究者もいる。安良城盛昭『新・沖縄史論』沖縄タイムス社, 1980年; 西里喜行『沖縄近代史研究—旧慣温存期の諸問題』沖縄時事出版社, 1981年。
- 9) 新里恵二「解説」(新里恵二編『沖縄文化論叢第1巻歴史編』平凡社, 1972年, 7ページ)。
- 10) 上杉茂憲「上杉県令沖縄巡回日誌」(琉球政府編『沖縄県史第11巻資料編1上杉県令関係日誌』琉球政府, 1965年, 1～90ページ)。上杉県令の業績で特筆すべきことは, 謝花らの県費留学生を東京へ送り出したことである。この教育を重視する姿勢は, 第9代米沢藩主の上杉治憲(鷹山1751-1822)の精神を継承したといわれる。童門冬二『上杉茂憲—沖縄県令になった最後の米沢藩主』祥伝社新書, 2011年; 高橋義夫『沖縄の殿様—最後の米沢藩主・上杉茂憲の県令奮闘記』中公新書, 2015年。
- 11) 福岡且洋「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」(『沖縄文化研究』, 第24号, 1998年, 105～6ページ)。
- 12) 真境名安興「緊張したる二十五年前後の沖縄」(『琉球新報』, 1916年9月24日付; 真境名安興『真境名安興全集 第3巻』琉球新報社, 1993年, 242～7ページ)。
- 13) 一木喜徳郎『一木書記官取調書』(琉球政府編『沖縄県史第14巻資料編4 雑纂1』琉球政府, 1965年, 530ページ)。
- 14) 間切は18世紀には沖縄全島で37, 村は400余であった。1893(明治26)年には45間切, 562村であり, 1907(明治40)年の特別町村制の施行で, 間切は町村に, 村は字に改められた。
- 15) 「沖縄県土地整理紀要」(琉球政府編『沖縄県史第21巻資料編11 旧慣調査資料』琉球政府, 1968年, 593～692ページ)。
- 16) 「沖縄県旧慣地方制度」(同上書, 1～149ページ); 「沖縄県旧慣地制」(同上書, 151～86ページ)。
- 17) 「沖縄県地方制度改正ノ件」(琉球政府編『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, 1966年, 599ページ)。
- 18) 「沖縄県県政改革決議案」(沖縄県議会議事局編『沖縄県議会史第8巻』沖縄県議会, 1986年, 80～92ページ)。
- 19) 『仁尾主税官復命書写』(琉球政府編, 前掲書, 1968年, 513～62ページ)。
- 20) 『仁尾主税官復命書』においても, 一木の場合と同様, 沖縄税制改革を行なうためには, 詳細な旧慣税法調査が必要であると強調する。
- 21) 福岡且洋, 前掲論文, 1998年, 116～7ページ。

- 22) 野口明『一木先生回顧録』一木先生追悼会（非売品），1954年，21～2ページ。
- 23) 1879（明治12）年に、埼玉県と群馬県では、それぞれ独自の「社倉条例」を制定する。
- 24) 備荒儲蓄法は元老院での廃案決議を受け、1880（明治13）年5月に会計部主管参議であった大隈が、太政官に備荒儲蓄法を便宜布告によって施行することを要求した。修正を加えた後、閣議はこれを了承し、備荒儲蓄法は公布された。
- 25) 琉球政府編『沖縄県史第12巻資料編2』琉球政府，1966年，519ページ。
- 26) 同上書，518ページ。
- 27) 帝国議会衆議院『帝国議会衆議院委員会会議録53』東京大学出版会，1989年（復刻），3ページ；琉球政府『沖縄県史第13巻資料編3』琉球政府，1966年，563ページ。
- 28) 琉球政府編『沖縄県史第11巻資料編1』琉球政府，1965年，351～2ページ。
- 29) 同上書，364ページ。
- 30) 沖縄県沖縄史料編纂所『沖縄県史料近代3』沖縄県教育委員会，1980年，325～6ページ。
- 31) 沖縄県『明治十三年沖縄県統計概表』沖縄県，1880年，263ページ。
- 32) 琉球政府編『沖縄県史13巻資料編3』琉球政府，1966年，250ページ，415ページ。
- 33) 同上書，562～6ページ。
- 34) 同上書，561ページ。
- 35) 同上書，566～7ページ。
- 36) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」（琉球政府編『沖縄県史第14巻資料編4』琉球政府，1965年，491～606ページ）。
- 37) 琉球政府『沖縄県史第12巻資料編2』琉球政府，1966年，497～8ページ。
- 38) 琉球政府『沖縄県史第11巻資料編1』琉球政府，1965年，234ページ。
- 39) 同上書，250ページ。
- 40) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」（琉球政府編，前掲書，1965年，541ページ）。
- 41) 琉球政府『沖縄県史第11巻資料編1』琉球政府，1965年，320ページ。
- 42) 琉球政府『沖縄県史第13巻資料編3』琉球政府，1966年，251ページ，416ページ。
- 43) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」（琉球政府編，前掲書，1965年，541ページ）。
- 44) 琉球政府『沖縄県史第13巻資料編3』琉球政府，1966年，251ページ，416ページ。
- 45) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」（琉球政府編，前掲書，1965年，541ページ）。
- 46) 琉球政府編『沖縄県史第13巻資料編3』琉球政府，1966年，250～1ページ，414～6ページ。
- 47) 帝国議会貴族院『帝国議会貴族院委員会速記録23』東京大学出版会，1985年（復刻），180ページ。
- 48) 帝国議会衆議院『帝国議会衆議院委員会会議録53』東京大学出版会，1989年（復刻），6ページ。
- 49) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」（琉球政府編，前掲書，1965年，540ページ）。
- 50) 同上書，540ページ。
- 51) 同上書，541ページ。
- 52) 同上書，542ページ。
- 53) 里井洋一「第5章 貯蓄と財産」（読谷村史編集委員会編『読谷村史第六巻資料編5』読谷村，2012年，190～6ページ）。
- 54) 小野武夫『日本村落史概説』岩波書店，1936年，277～80ページ。
- 55) 大蔵省『大蔵省沿革志』大蔵省，1880年（復刻：大内兵衛・土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成2巻』明治文献資料刊行会，1962年）。
- 56) 琉球政府編『沖縄県史第11巻資料編1』琉球政府，1965年，448ページ。
- 57) 沖縄県沖縄史料編纂所『沖縄県史料近代3』沖縄県教育委員会，1980年，325ページ。
- 58) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」（琉球政府編，前掲書，1965年，540ページ）。
- 59) 同上書，541ページ。
- 60) 琉球政府編『沖縄県史第16巻資料編6』琉球政府，1967年，853～4ページ。
- 61) この形態の備荒貯蓄は、江戸中期にも行なわれたが、商品経済の浸透によって、財政窮乏に苦しむ藩にとって、貯穀しておくよりも、高値の時期に売って利益を得るほうが、有効であると考えられ

- た。そのため窮民救済策をとることなく、米を江戸や大坂に回送した藩もあった。これによって百姓一揆や打ちこわしが発生した。菊池勇夫『飢えと食の日本史』吉川弘文館、2019年。
- 62) 沖縄県内務部『沖縄県統計書明治23年版』沖縄県内務部、1892年、267～70ページ。
 - 63) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」(琉球政府編、前掲書、1965年、541ページ)。
 - 64) 同上書、542ページ。
 - 65) 琉球政府編『沖縄県史第13巻資料編3』琉球政府、1966年、563ページ。
 - 66) 沖縄県沖縄史料編纂所『沖縄県史料近代4』沖縄県教育委員会、1983年、284ページ。
 - 67) 琉球政府編『沖縄県史第11巻資料編1』琉球政府、1965年、684ページ。
 - 68) 石井洗二「明治・大正期の沖縄における窮民救助に関する考察」(『社会福祉学』、第45巻2号、2004年、10ページ)。
 - 69) 琉球政府編『沖縄県史第11巻資料編1』琉球政府、1965年、99ページ。
 - 70) 同上書、444ページ。
 - 71) 同上書、31ページ。
 - 72) 琉球王府は士族の窮乏対策として1733(尚敬21)年に模合の法を制定し、士分層に米模合を奨励した。おそらく農民の間では、それ以前からみられたと思われる。当時の模合は貨幣ではなく、農産物などをその対象とした。球陽研究会編『球陽』角川書店、1974年、307ページ。
 - 73) 波平勇夫『南島文化への誘い—南島文化とは何か・模合から見た沖縄とアジア』沖縄国際大学公開講座委員会、1998年、31～2ページ；恩田守雄『互助社会論—ユイ、モヤイ、テツダイの民俗社会学』世界思想社、2006年、306～10ページ。
 - 74) 与那堅亀『沖縄の模合』沖縄文教出版、1975年、12～3ページ。
 - 75) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」(琉球政府編、前掲書、1965年、504ページ)。
 - 76) 同上書、500～2ページ。
 - 77) 同上書、503ページ。
 - 78) 同上書、508ページ。
 - 79) 同上書、516ページ。
 - 80) 杣山については、土地整理事業において仲吉によって詳細な調査が行なわれ、その成果として、仲吉朝助『杣山制度論』(田中印刷、1904年)が刊行された。
 - 81) 田里修「“東風平謝花”—栄光と挫折」(琉球新報社編『新琉球史—近代・現代編』琉球新報社、1992年、111～37ページ)；小松寛「謝花昇の“悲劇”—沖縄アイデンティティを巡って」(『沖縄学』、第10号、2007年、66～90ページ)。
 - 82) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」(琉球政府編、前掲書、1965年、564～5ページ)。
 - 83) 同上書、566ページ。
 - 84) 同上書、566ページ。
 - 85) 同上書、542ページ。
 - 86) 耕地には、百姓地以外に、役地と仕明地があった。役地は総地頭・脇地頭に与えられた地頭地、地頭代以下の間切役人に与えられたオエカ地、ノロ職に与えられたノロクモイ地であった。仕明地は開墾による耕地で、私有が許されていた。
 - 87) 一木喜徳郎「一木書記官取調書」(琉球政府編、前掲書、1965年、547ページ)。
 - 88) 『沖縄県土地整理紀要』(琉球政府編、前掲書、1968年、593～692ページ)。
 - 89) 謝花昇「砂糖消費税法案に対する調査」(『中央農事報』、第12号、1901年、47～53ページ)。
 - 90) 琉球政府編『沖縄県史第20巻資料編10』国書刊行会、1989年、368～70ページ。
 - 91) 里井洋一「第5章 貯蓄と財産」(読谷村史編集委員会編『読谷村史第六巻資料編5』読谷村、2012年、200ページ)。
 - 92) 琉球政府編『沖縄県史第20巻資料編10』国書刊行会、1989年、368～70ページ。
 - 93) 「沖縄県間切島吏員規程並ニ一時給与金支給ノ件」(琉球政府編『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、1966年、662～73ページ)。
 - 94) 「間切長民選論(上)(下)」(琉球政府編『沖縄県史第16巻資料編6 新聞集成(政治経済1)』琉球政

- 府, 1967年, 724~5ページ, 727~8ページ)。
- 95) 「間切島会に関する規定」「間切島組合に関する規定」(『琉球新報』, 1899年1月23日付); 琉球政府編, 前掲書, 1967年, 90~2ページ。
 - 96) 比嘉春潮『新稿沖繩の歴史』三一書房, 1970年, 442ページ。
 - 97) 田港朝和「府県制特例」(『沖繩大百科事典・下巻』沖繩タイムス社, 1983年, 362ページ)。
 - 98) 帝国議会貴族院『帝国議会貴族院委員会速記録23』東京大学出版会, 1985年(復刻), 177~8ページ。
 - 99) 沖繩県内務部『沖繩県統計書明治39・40年版』沖繩県内務部, 1911年, 522ページ。
 - 100) 沖繩県知事官房文書係『沖繩県令達類纂・上巻』, 1911年。
 - 101) 大藤修『二宮尊徳』吉川弘文館, 2015年; 拙稿「二宮尊徳思想の現代的意義—幕末期の農村復興に学ぶ」(並松信久・王秀文・三浦忠司『現代に生きる日本の農業思想』ミネルヴァ書房, 2016年, 75~147ページ)。
 - 102) 拙稿「報徳主義思想の展開と国家政策の課題—京都における地方改良運動を通して」(『京都産業大学論集人文科学系列』, 第31号, 2004年, 56~77ページ)。
 - 103) 比嘉春潮『比嘉春潮 [沖繩の歲月自伝的回想]』日本図書センター, 1997年, 24ページ。
 - 104) 野口明, 前掲書, 1954年, 20~1ページ。
 - 105) 沖繩史研究の東恩納寛惇(1882 - 1963)は, 沖繩の個性をドイツ実証主義史学の影響のもとで解明しようとした。拙稿「東恩納寛惇と沖繩史学の展開」(『京都産業大学論集人文科学系列』, 第43号, 2011年, 14~46ページ)。

Okinawa's Local Government System and Poverty Relief in the Meiji Era

—Kitokurou Ichiki's Tactics to Preserve the Traditional System—

Nobuhisa NAMIMATSU

Abstract

In 1879, eight years after its abolition of feudal domains and establishment of a centralized prefectural system in 1871, the Meiji government's Ryukyu Disposition led to the establishment of Okinawa Prefecture. However, it was not until 1895 that the issue of Okinawa's territorial attribution was settled between China and Japan. Between 1879 and 1895, even while its possession was in dispute, the Japanese government set about reforming the local government system in Okinawa.

However, the local government system in Okinawa was not set "at the level of the mainland". Rather, it developed differently from in the main islands. One feature of the Okinawan situation was the preservation of the traditional system. In order to try and win over the former ruling strata there and strengthen the centralized system, the Meiji government tried to use the traditional system as much as possible. However, the aims of the Meiji government were belied by the actual situation in Okinawa. Many problems occurred in areas such as the regional economy, culture, and education. One particular problem was relief for the poor and the vulnerable.

Kitokurou Ichiki (1867-1944), the Secretary of the Interior, had a great influence on the reform of the local government system in Okinawa. After field surveys, he compiled the results in his "Ichiki Secretary's Survey Report". Previous studies have suggested that since he had been dispatched by the Meiji government, his aim was the improvement of the local government system, so as to incorporate Okinawa into the centralized national system.

However, Ichiki became interested in the uniqueness of Okinawa, and argued that it could be used effectively. In particular, he emphasized that the traditional system was functioning effectively for poverty relief. In this respect, his position was significantly different from the Meiji government's aim of preserving the traditional system in order to strengthen the centralized system. Moreover, since the Meiji government was unenthusiastic about poverty relief, it can be said that Ichiki's argument was valid.

Keywords : Okinawa, Kitokurou Ichiki, Traditional System Preservation, Local Government System, Poverty Relief

