

### 第3章 琉球統合過程 —沖縄明治期の旧慣存置政策の分析—

はじめに

琉球・沖縄史研究における時代区分では、「琉球処分」(廃藩置県)による琉球藩(琉球王国)の廃止と沖縄県を設置をもって近代沖縄の幕開けとされる。日本編入以前の沖縄は、実質的には薩摩藩(鹿児島県)の支配下にありながら、形式的には琉球王国として中国との冊封・朝貢関係を維持する日清両属という位置にあった<sup>1</sup>。近代沖縄の嚆矢となる琉球処分とは、狭義には1879(明治12)年の廃藩置県をさすが、広義には1872(明治5)年の琉球藩設置から、1879(明治12)年の沖縄県設置を経て、翌1880(明治13)年の分島問題の発生と終息<sup>2</sup>にいたる8年間の時期、すなわち「明治政府のもとで沖縄が日本国家の中に強行的に組み込まれる一連の政治過程」をいう<sup>3</sup>。

1879(明治12)年3月27日、明治政府は、警察官160余名、熊本鎮台の沖縄分遣隊増員300余名を含む軍事的圧力をもって琉球藩庁から施政権を奪取し、沖縄県を設置した。明治政府は、琉球処分により、琉球藩の統治機構の中枢機関たる藩庁を解体し、沖縄県庁を設置したものの、琉球藩統治機構のうちの旧慣地方制度・旧慣租税制度・旧慣土地制度は継続する方針をとった。この方針は、1879年の沖縄県の設置から1903(明治36)年の土地整理事業の完成まで続き、多くの沖縄近代史研究は、この期間をさして「旧慣温存(存続)期」<sup>4</sup>という。

本章は、この旧慣存置期を、日本本土の明治初期地方制度形成史との関連で考察し、またこの期間における村落慣習法を事例にして、旧慣存置政策を分析するものである。従来の沖縄近代史

---

<sup>1</sup> 高良倉吉『琉球王国の構造』(吉川弘文館、1987年)2～3頁参照。

<sup>2</sup> 琉球の帰属をめぐる日清外交交渉において、1880年に日本側から清国側に正式に提案されたのが、いわゆる「分島・改約」案である。その内容は、「琉球諸島を二分し、台湾に近い八重山・宮古の先島を清国へ割譲し、その代償として日本が中国内地での欧米なみ通商権を獲得しようというもの」であった。この分島・改約案は日清間で一旦は合意に達したものの、結局、清国の調印拒否により流れることとなる。金城正篤『琉球処分論』(沖縄タイムス社、1978年)7頁参照。

<sup>3</sup> 金城・前掲『琉球処分論』3頁参照。

<sup>4</sup> この旧慣存置の評価に関しては、かつて沖縄近代史研究史上最も激しい論争があり、確固とした定説を見るに至っていない。また「旧慣存置」という名称そのものについても、旧慣の「温存」あるいは「存続」のどちらが適切かに関して鋭い対立があった。本稿においては、旧慣の据え置きという意味で「存置」という表現を使うこととする。この論争(安良城・西里論争)の一応の概略としては、日本資本主義の源蓄過程の財源創出のために積極的に収奪体系としての旧慣を「温存」させた西里と源蓄の財源創出の搾取のためには旧慣改革が必要であり、それゆえ旧慣改革が明治政府の基本路線であったが沖縄の状況や明治政府を取巻く政治環境によって次善の策として旧慣「存続」策をとったとする安良城との論争であった。この論争は当初、沖縄の新聞である沖縄タイムス紙上において行なわれたが、後に各自の単行本として刊行された。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)、安良城盛昭『新・沖縄史論』(沖縄タイムス社、1981年)参照。

研究においては、明治政府が旧慣存置政策をとった要因に関して、対清関係・日本資本主義の原蓄への利用・琉球支配層(士族)への配慮などが議論されることはあっても、本土の地方制度形成史との関連で把握されることは少なかったように思われる<sup>5</sup>。本章においては、まず本土における明治初期の地方制度形成史を整理し<sup>6</sup>、次いで沖縄における旧慣存置政策を、明治政府の地方制度形成史の中に位置付けることを試みる。そして旧慣存置政策の一環として成文化された村落慣習法を事例として旧慣存置期を辿っていくこととしたい。

## 第一節 近代地方制度の形成と沖縄

1876(慶応3)年10月14日の大政奉還と同年12月9日の王政復古の大号令によって、統治権が幕府から朝廷へと移動し、翌1868(慶応4)年閏4月12日の太政官布告「維新ノ趣旨ヲ体シ各藩ノ政務ヲ改革セシム」および同年4月21日同布告の「政体書」をもって、明治政府の地方政策は始まった。明治政府の地方制度形成の道程は決して一貫したものとはいえず、地域個別的で、むしろ地方での経験が中央に持ちかえられること<sup>7</sup>によって、中央の地方政策が形成されるという一種の再帰的なプロセスを経ることはめずらしくなかった。本節は、明治初期の地方制度形成史を通して、いかに明治政府が封建的な多元的支配<sup>8</sup>を克服し、国民国家の確立、すなわち均質な「一つの共

---

<sup>5</sup> 旧慣存置政策を、本土の地方制度形成、とりわけ教育制度の形成との関連で考察したものとして、田港朝昭「明治一二年前後の教育政策」沖縄歴史研究第1号(沖縄歴史研究会、1965年)参照。

<sup>6</sup> 地方制度形成史に関して、故・福島正夫、故・徳田良治ならびに大島美津子三氏の議論を参照させていただいた。ここに感謝を述べたい。

<sup>7</sup> 福島正夫／徳田良治「明治初年の町村会」(1956年)福島正夫『福島正夫著作集 第9巻』(勁草書房、1996年)9頁注(1/3補)参照。

<sup>8</sup> アンソニー・ギデンズの以下の理解に多く負っている。「資本主義と国民国家との間に生じた結びつきの結果、近代社会は、既存のあらゆる形態の文明とも相違している。国民国家と資本主義的経済活動は、ともに権力の容器であり、そこにおいては、新たな監視機構の発達が、かつて可能であった以上に、はるかに強い時空間を越えた社会的結合を確実にしていったのである。……もっぱら近代国家の体制強化と、19世紀から20世紀における民主政体の一般化によって、地域共同体の崩壊が事実上はじまった。監視機構は、それ以前には本来的に「上位下達」であった。そうした監視機構は、動員経験をもたない多種多様な「国民」に対する中央集権化された統制を強めるための手段であった。したがって、国民国家の発達が加速化されていく時代はまた、一般住民が地域共同体のレベルを横断する統合システムのなかに、より一層徹底的に引き込まれていく時代でもあった」Anthony Giddens, *Living in Post-Traditional Society*, in Beck, Giddens, & Lash (eds.), *REFLEXIVE MODERNIZATION Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Polity Press, 1994, pp.92-93. アンソニー・ギデンズ「ポスト伝統社会に生きること」『再帰的近代化—近現代における政治、伝統、美的原理—』松尾精文／小幡正敏／叶堂隆三訳(而立書房、

団体」<sup>9</sup>を創出しようとしたのかを辿ることによって、沖縄近代史における琉球処分と旧慣存置政策を、明治政府の地方制度形成史に位置付ける試みである。

以下において、1868(明治元)年の「府藩県三治の制」の時代から、1889(明治22)年の市制・町村制施行により近代的地方自治体としての市町村が誕生するまでの時期を、1878(明治11)年の三新法(郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則)を画期として、前・後期の2期<sup>10</sup>に分け、明治前期地方制度形成史を見ていくこととしよう<sup>11</sup>。

## 一 明治初期地方制度形成前期

### (1) 府藩県三治の制

明治政府の地方政策は、1868(明治元)年閏4月12日の太政官布告「維新ノ趣旨ヲ体シ各藩ノ政務ヲ改革セシム」、ならびに4月21日の太政官布告「政体書」によって始まった。この2つの布告により、旧幕府主要地の9府(江戸・京都・大阪・渡会・甲斐・越後・長崎・神奈川・奈良)と22県が新設された。これ以降、1871(明治4)年の廃藩置県までが「府藩県三治の制」の時代といわれる。数にお

---

1997年)174頁参照。

<sup>9</sup> ここではベネディクト・アンダーソンの国民国家＝「想像の共同体」論によっている。アンダーソンは、Seton-Watsonの*Nations and States*を引用し次のように言っている。「国民は[イメージとして心の中に]想像されたものである。というのは、いかに小さな国民であろうと、これを構成する人々は、その大多数の同胞を知ること、会うことも、あるいはかれらについて聞くこともなく、それでいてなお、ひとりひとりの心の中には、共同の聖餐のイメージが生きているからである」。Benedict Anderson, *IMAGINED COMMUNITIES*. VERSO, 1991, p.7. ベネディクト・アンダーソン『定本 想像の共同体 ナショナリズムの起源と流行』白石隆／白石さや訳(書籍工房早山、2007年)24頁参照。またここで使っている「一つの共同体」という表現には、ギデنزのいう「権力の容器としての国民国家と資本主義的活動」という含意もある。すなわち、近代社会は国家と市民社会の分離とその二元的構成として特徴付けられるが、実はそのどちらも同じ源泉に由来する。なぜならば、近現代における「主権と結びついた法典の重要性は、主として一社会の内部組織に関する限り―法典が「政治領域」を特定する際に、同時に「経済」取引という別個の活動舞台を規定したことにより、「要するに「経済領域」を、近現代国家の憲法形態からたんに除外された残余領域、つまり、合体されていない「市民社会」とみなすべきではない。《むしろ、経済領域は、近現代国家の本質にとって根本的な主権領域と全く同じ源泉から派生している》」からである。Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*. University of California Press, 1987, p.150. アンソニー・ギデنز『国民国家と暴力』松尾精文／小幡正敏訳(而立書房、1999年)176頁参照。

<sup>10</sup> 福島／徳田前掲「明治初年の町村会」4頁参照。

<sup>11</sup> 大島美津子「地方制度」福島正夫編『日本近代法体制の形成 上』(日本評論社、1981年)ならびに同『明治国家と地域社会』(岩波書店、1994年)によっており、特に必要と思われる個所以外の引用頁は煩雑を避けるため省略した。

いても支配面積においても藩の方が圧倒的であったにもかかわらず、「三治の制」と称された点に府県の政治的重要性が示されている。というのも、府県のおかれた旧幕領は、商品流通の要、外国貿易の拠点、政治的中心地、あるいは重要物産地といった経済的・政治的・文化的要地であったからである。

「封土人民は国家のもの」という1869(明治2)年6月の版籍奉還以降、政府の藩政への介入は一層強まった。藩主を治藩事に任命するなど一応の政治的配慮がとられたものの、政府は同年6月25日数ヵ条の諸務変革を命じ藩解体の政策を行なった。まず、治藩事個人の家計と藩財政の分離、藩士禄制の改革(士族は藩主からではなく藩から俸給を受けるという原則の形成)など、藩主と家臣の主従関係を制度上廃止し、藩主を地方長官化する改革が行なわれ、7月には地方官制改革として府藩県三治一致の原則のもとに三者共通の職員令を定めることによって、中央・地方を通ずる統一的な階級形成の地固めが続けられた。さらに1870(明治3)年3月2日常備編隊規則により諸藩の兵力削減、9月10日藩制布告による藩庁内部の官職の指定、藩財政の規制などが行なわれた。

こうした一連の藩政改革の実施により、政府が藩の内政に介入し、統一国家の形成を妨げる要素を取り除き、藩庁の地方官庁化をすすめることができたのは、戊辰戦争後の藩財政の窮迫と農民一揆の全国的高揚など各藩内の危機的状況や先進的諸藩の指導分子の主導する開明的改革気運の盛り上がりであった。かくして、廃藩置県の客観的な条件が整うこととなった。

## (2) 廃藩置県と大区小区制

地方制度改革を推し進める政府は、1871(明治4)年7月14日に廃藩置県を断行し、一挙に藩体制を廃絶、3府302県を成立させた。この大変革に諸藩の抵抗はほとんどなく、政府は中央集権体制の確立に向けて乗り出した。同年10月28日には、府県官制が制定され、政府任命の府県知事が地方官僚として新府県に赴任した。11月2日に新置の県知事が県令と称されることとなり、11月27日には県治条例が制定され、県治職制と県治事務章程が定められた。同じく11月に、3府302県が、一挙に3府72県に大統合され、その後、府県数は、1872(明治5)年12月に3府69県、1873(明治6)年12月に3府60県、1875(明治8)年12月に3府59県、1876(明治9)年12月には3府35県まで削減された。明治10年代に入り再び分割されるが、ようやく1888(明治21)年になって3府43県で確定した。

この府県数の削減、とりわけ明治4年末の大統合は、次の3点を基準になされた。第1に、「一国一県」という考えがあったこと。つまりこの一国一県とは、封建時代の領地制以降有名無実化した古代の国郡制を背景にもつものであり、政府は封建的統治圏と断絶した新区域を創出するために、これを持ち出し、その措置の正統性の拠り所とした。第2に、一定規模の財政負担能力であり、第三に大藩中心主義であった。とりわけ、第1の基準にみられる封建的統治圏との断絶をめざす新区域の創出は、次の大区小区制においても踏襲され、かつての行政区域は、新設の行政区域の下に埋没したかに見える。

廃藩置県に先立つ1871(明治4)年4月4日には、太政官布告の戸籍法の公布により、戸籍事務遂行ための行政区画として、区が設置された。戸籍法の目的は、明治政府が集権的統合をなすた

めの前提・基礎となる、人口調査と戸籍編製であった<sup>12</sup>。新設された区には、戸籍吏として戸長と副戸長が置かれることが定められ、区の規模は、「四五丁モシクハ七八村ヲ組合スベシ」という原則はあったものの、各地方官の裁量に任せられていた。戸長・副戸長の人事も、旧来の村方三役を用いるか別人を用いるかは、地方官の裁量に委ねられていた。

政府は、戸長・副戸長を戸籍事務のみを取り扱う官吏として置いたが、実際は、地方官がそれに一般の行政事務をも取り仕切らせたために、旧来の町村役人との間で権限の競合が起こり、この両者の関係をいかにすべきかという疑問が伺の形で各地方官から寄せられた。これに答えたのが、1875(明治5)年4月の太政官第117号布告と10月の大蔵省第146号布達であった。これら布告は、旧町村役人を戸長・副戸長へと改称し、1区に区長1人小区に副区長1人を置くという原則を示し、詳細を地方官の自由裁量に委ねることを通達したものにすぎないが、ここに大区小区制が成立したのであった。この大区小区制は、各地方官が大区小区を設けて地方行政を整理したことによって、中央政府が地方官の郡制改革の進行に推されるかたちで、大区小区を公式に認めた上に区長という正規の職員の設置を裁可したという「上下反覆」の経緯を辿って成立したものであった。

大区小区という行政区域は、幕藩体制下の地方区画である町村とは無縁の区域として新たに設定された。また、組織の面においても、大区の長たる区長、小区の長たる戸長は、理念上は旧町村役人の継続性の否定の上に置かれた吏員であり、官僚機構の末端に位置付けられていた。この大区小区制においても、旧統治圏との断絶がみてとれよう。

この大区小区制下で町村は、制度上は行政単位としての地位を失ったが、ところが実際には政策の浸透は、常に町村を媒介としなければならなかった<sup>13</sup>。たとえば、1873(明治6)年に達せられた地租改正事業はすべて村を単位として遂行されねばならなかったし、徴兵・徴税・戸籍調査などあらゆる行政の遂行のために、村は欠かせない存在であった。それでも、村における共同体的団結の発展と共同体をベースにした村民の政治参加が、極力防ぎ止められ拒否された背景には、農民騒擾が村を単位として起こり、共同体が抵抗の組織、闘争の武器となった明治初年の世直し一揆の経験によって、政府が共同体的団結の発展を国家の統合の阻害要因とみなすという認識があったからにはほかならない。それゆえ旧共同体とは切り離された行政単位の設定や人的配置が起こるのだが、実質上の地方行政単位としての旧共同体を無視した地方制度は、安定することはなかった。ここに三新法体制への展望が生まれたのである。

## 二 明治初期地方制度形成後期

### (1) 三新法の施行

1878(明治11)年7月22日、「郡区町村編制法」「府県会規則」「地方税規則」という3つの新しい

---

<sup>12</sup> 福島正夫「明治前半期における「家」制度の形成」(1956年)『福島著作集 第9巻』203頁参照。

<sup>13</sup> 姜再鎬は、「法制上の末端行政区画と「実行政の単位空間」との間のズレ」が、明治前期の地方制度形成における激しい変革の衝撃を吸収・緩和したとしている。姜再鎬「明治前期の末端地方行政区画制の虚実」国家学会雑誌第105巻第11・12号(1992年)77～78頁参照。

法律が發布された。これは、かねてから地方自治の実施を主張していた木戸孝允の影響を受けた大久保利通が、1878(明治11)年3月11日付けで三条実美に上申した意見書「地方之体制等改正之儀上申」に基づいて作られた。具体的には、松田道之内務大書記官(後の琉球藩処分官)の起稿を、井上毅法制官が修訂し成案化され<sup>14</sup>、地方官会議と元老院会議にかけた後に公布された。上申書の趣旨は、固有の慣習をもとにした地方自治制度の実施が政治を安定させる基礎であるというものであり、三新法もこの基本思想を受け継いで起草された<sup>15</sup>。

抑地方ノ区画ノ如キハ如何ナル美法良制モ固有ノ慣習ニ依ラズシテ新規ノ事ヲ起ストキハ其ノ美形ナルモ其实益ナシ、寧ロ多少完全ナラザルモ固有ノ慣習ニヨルニ若カズ…今概シテ欧米ノ制ニ倣フトキハ其形美ナルモ其实適セズ、宜シク我古来ノ慣習ト方今人智ノ程度トヲ斟酌シテ適実ノ制ヲ設クベキナリ

三新法は、権力の集中を維持しつつも、地方制度の固有の慣習との乖離を反省し、地方の実情

---

<sup>14</sup> 大森鐘一／一木喜徳郎共編「市町村制史稿」(1907年)『明治史料第三集 市町村制史稿・維新以来町村沿革』(明治史料研究連絡会、1957年)11頁参照。井上毅は、明治8年9月に法制局の二等法制官に任ぜられ、明治9年9月の法制局主事を経て、明治10年1月の法制官廃止とともに太政官大書記となり法制専務に任ぜられた。『古城貞吉稿 井上毅傳』(梧陰文庫研究会、1996年)64頁参照。井上が、「地方政治意見案」『井上 毅傳 史料篇第一』(井上毅傳記編纂委員会、1966年)所収、98～100頁参照)を書いたのは、明治9年冬の法制官時代である。木野主計『井上毅研究』(続群書類従完成会、1995年)127～131頁参照。

<sup>15</sup> 大島・前掲「地方制度」169頁参照。坂井雄吉は、三新法体制が、旧慣を尊重し町村水準以下での自治を主張する井上毅の見解を、ある程度まで体系的に現実の制度へと具体化したもの、としている。坂井雄吉『井上毅と明治国家』(東京大学出版会、1983年)117頁参照。また、坂井は、井上が日本古来の、全国的な旧慣、すなわち「超歴史的、超階級的な旧慣」として主張した民法領域での「家督相続」「家名相続」、刑法領域での「名分」「倫理」、地方制度領域での「共同体」などが、「江戸時代の、しかも武士層の間に主として行われた旧慣、その意味で特殊な旧慣にほかならなかった」ことも指摘している。坂井・前掲『井上毅と明治国家』118頁参照。こうした指摘で重要なのは、まず、井上の主張の中に、カール・マンハイムが「一切の改革主義に反対し、一切の志望された革新化への努力に反対する本源的態度」としての「伝統主義」と区別した特殊近代的な「保守主義」の成立をみることができることであり(カール・マンハイム『保守主義的思考』森博訳(ちくま学芸文庫、1997年))、さらに、本来は「歴史的」「階層的」な慣習が、日本における「超歴史的」「超階層的」な国民的慣習・伝統として定置されていたこと、すなわちエリック・ホブズボウムのいう「伝統の創出」である。Eric Hobsbawm, Introduction: Inventing Traditions, in Hobsbawm & Ranger (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, 1983, pp.1-14. エリック・ホブズボウム「序論—伝統は創り出される」『創られた伝統』前川啓治／梶原景昭他訳(紀伊国屋書店、1992年)9～28頁参照。

をふまえた組織化へと方向転換を行なったものであった。この三新法によって、郡・町村が再び行政単位として定置され、府県、町村に対しそれぞれ住民の参加する議会と町村長の公選が認められるようになった。また、府県の長、町村の長に、固有事務に関する専決処分も認められようになり、府県町村は、たんなる行政区画から、地方行政事務の処理を目的とし国家から独立した権利義務をもつ主体となる方向への移行―すなわち公法人化へ第一歩を歩みだしたが、同時に、府知事県令―郡長を通じての官僚機構の強化も引き続き進められ、官僚的統治と自治の結合の原型が作られた<sup>16</sup>。

## (2) 三新法体制の修正

明治10年代後半に入ると、自由民権運動の発展と松方デフレ財政の進行が三新法改革の主要因となり、数次にわたる府県会規則の改正や1884(明治17)年の町村に関する大改正など三新法は次々と改正措置がとられた。とくに明治17年の地方制度の改正は、(1)町村が行政単位としての地位を再び失い、行政単位が数村を包含するものに拡大されたこと、(2)戸長の官選、(3)町村会に対する官僚的統治の強化、(4)従来全く放任されていた町村費に対する費目および科目の指示限定と費用の徴収に対する強制力の付与(増加した国家行政事務の財政的確保)という4点を内容とするもので<sup>17</sup>、後の画一的な「官製的自治」の前駆となる大改革を受けた。しかしながらこの改正においても、旧村＝部落の独立は全面的に否定されてはおらず、戸長役場管轄区域を共同体を越えるものに拡大しながら、各共同体の独立性には考慮が払われていたという点で、明治17年の改正は三新法と町村制の過渡期に位置付けられる<sup>18</sup>。しかし、この共同体への一定の配慮は、村落自治破壊的な「市制町村制」(1888(明治21)年4月25日布告、翌1889年施行)、「県制」「郡制」(1890(明治23)年5月17日公布)に至ると表面上全く消え去ってしまう。

## 三 三新法体制と沖縄

明治初期の近代地方制度の形成は、以上みてきたように一貫したものとはいえない。地方制度形成前期においては、封建的な旧秩序の打破を急ぐあまり、制度的には各地域固有の共同体を無視する政策を展開し、機能不全をしばしば引き起こした。後期においては、前期の反省から共同体秩序への考慮と統治体制への包摂に重点が置かれることとなった。もともと後期においても、明治10年代後半には、方針転換により地方自治に対し強行的になることは上にみたところである。

このように地方制度の形成においては、地方行政に携わった地方官や政府関係者の制度的経験が、伺・上申・届出の形で各地方から中央政府の下に集められ、制度形成の参考にされるという再帰的プロセスを経て地方制度の体系化が進められていった。

ここで重要な点は、地方制度形成史の前後期を画する政策上の転換が、旧来の地域共同体に

---

<sup>16</sup> 大島・前掲『明治国家』108～109頁および「地方制度」169～170頁参照。

<sup>17</sup> 大島・前掲『明治国家』160頁参照。

<sup>18</sup> 大島・前掲『明治国家』162頁および「地方制度」187～188頁参照。

一定の配慮をするというかたちで行われたという点にある。まず重要な諸政策や開明的な地方官によって強引に行われた最初期の地方制度形成は、各地域の旧慣無視ならびに旧来の共同体と新たな行政区画との大きなギャップによって、しばしば農民層の反発を招き、激しい対立すら引き起こしていた。それゆえ、各地域の住民を近代的な国民国家というシステムのもとに一つの国民として横断的に統合するには、破棄されるはずの古い制度を利用せざるを得なかった、というのが当時の状況であった。当時の日本はまだ近代国民国家としての出発期であり、国内において言語すらほとんど相互了解不能なほど地域によって異なっていた<sup>19</sup>。欧米諸国との圧倒的な政治的・経済的格差の下で、国家の領域の確定と、いかにして民衆を個々の地域的共同体から横断的な、つまり国家レベルの集権的な統合システムに包摂するかということが当時の大きな課題であった。

その後の旧慣尊重的な政策遂行は、スムーズに近代国民国家を形成するための必然的な選択であったといえる。もちろん、そうした選択は、全面的に旧共同体を尊重するためのものではなく、あくまで国民を横断的に統合するために旧共同体を包摂し、利用するためのものである。このことは明治10年代後半以降の、とりわけ17年の地方制度改正を見れば自ずと明らかであろう<sup>20</sup>。ただし、それでもなお、制度上は新たな行政区画の下位に埋没し、行政上の地位を剥奪された旧共同体は、新たな行政区画に吸収され尽くすことなく、生活共同体としてその後も存続しつづけているということも忘れてはならない<sup>21</sup>。

こうした地方制度形成の経験は、琉球併合過程においても用いられた。1879(明治12)年3月27

---

<sup>19</sup> イ・ヨンスク『「国語」という思想—近代日本の言語認識—』(岩波書店、1996年)参照。

<sup>20</sup> 福島／徳田は、明治11年において町村をあまりに自主的なものとしたことが、かえって放縦に流れ種々の弊害を生じせしめたとして(すなわち、絶対主義的官僚機構による統治に不便として)、ふたたび強い制度的干渉をこれに加えた」と述べている。福島／徳田・前掲「明治初年の町村会」8頁参照。

<sup>21</sup> 中田薫が、1888(明治21)年の町村制によって日本固有の伝統的村落自治体(ゲルマン法型の実在的総合人)が近代的町村公共団体(ローマ法型の近代的擬制人)へと法人格を転化させたという村落自治体終焉説を説いたのに対して、福島正夫／徳田良治は、明治10年代には公的に承認された町村会と旧来の寄合とが併存してそれぞれ機能分担していたとし、さらに町村制施行後も、近代的代議制度(町村会)を持つ町村と旧来の寄合を持つ町村住民集団とが重層的に併存していたとして中田の村落自治体終焉説を批判した。戒能通孝は、徳川時代の村落は「行政単位としての町村」と「生活協同体としての町村」を併せ持つものであったが、明治以降の町村変革は「行政単位としての町村」のみが変革の対象となり、「生活協同体としての町村」に対する変革ではあり得ず、「総合的実在人たる生活協同体としての村落が、突如として「一挙に」抽象的公法人たる町村に変じたものでもなく、また総合的実在人たる生活共同体としての村落が、突如としてこれによって消滅したものでもないのであって、それ以前両者は実質的には分裂し、それぞれ無縁の関係になりつつあった」(戒能通孝「明治初年における村落制度の変質と村持入会の帰属関係」『戒能通孝著作集 V 入会』(日本評論社、1977年)128頁以下参照)ことを論証した。これについては大島・前掲『明治国家』v～xii頁を参照させていただいた。



日の琉球処分にあたって、政府は、三新法体制の起稿にあたった内務大書記官松田道之を処分官に任命し、松田は自身の「琉球藩処分案」にそって琉球処分を行なった。松田の「琉球藩処分案」は、内務卿伊藤博文宛の意見書という形で提出されたものであった<sup>22</sup>。

将来ノ県治ニ於イテハ決シテ美治ノ急施ヲ要ム可ラス土地ノ制ヤ凡ソ該地士民旧来ノ慣習トナルモノハ勉メテ破ラサルヲ主トシ就中家禄ノ処分社寺ノ処分山林ノ処分等ノ如キハ内地旧藩処分上穩当ヲ失シタルモノハ履轍ヲ踏マサルコトヲ注意シ只租税上營業上警察上教育上宗旨上等ニ就キ旧規改良シテ士民ノ便益トナリ又情願ニモ適スヘシト確認スルモノハミヲ改正スルニ止ムヘシ是彼ノ県治ノ一大主義ナリ

この松田の「琉球藩処分案」の一文は、日本本土における明治初期の旧慣を無視した急激な地方制度改革とそれに対する反発への反省に立って、沖縄県の県政方針を建てようとしたことを如実に物語っている。「県治ノ一大主義」と称される県政方針は、1879(明治12)年2月27日の、旧慣存置と後の改革を示す県番外第壱号において明示され、同年6月25日の沖縄県甲第3号布達によって旧慣存置政策として具体化された。

三新法体制を起稿した松田が、三新法施行直後に行った琉球処分と旧慣存置政策は、地域住民を国民国家の下に摩擦なく包摂しようとする三新法体制の延長上に位置付けられるべきものである。何故かこれまでの沖縄近代史研究において、こうした指摘はなされていいないが、琉球処分以後の旧慣存置政策の起源は、この三新法体制にあるといえよう。もちろん、これを主張することによって、旧慣存置策のその後の継続が、さまざまな内政的・外交的要因によって左右されたということまで否定するものではない。

## 第二節 琉球処分から旧慣存置へ

本節においては、1885(明治18)年以降の沖縄における村落慣習法たる内法<sup>23</sup>の成文化に至るまでの前史として、琉球処分と旧慣存置策について概観することとする。

### 一 琉球藩の設置

琉球処分断行以前の1872(明治5)年に、明治政府は琉球王国を廃止し、新たに琉球藩を設置した。琉球藩は、鹿児島県の管轄から外務省の管轄下に置かれることとなり、それとともに鹿児島県の琉球在番奉行は消滅し、外務省出張所が置かれることとなった。その後、内務省に移管されることになり、外務省出張所は内務省出張所に引き継がれることとなる。以下、この過程を素描してみ

<sup>22</sup> 松田道之「琉球処分 下」横山学編『琉球所属問題関係資料 第七巻』(本邦書籍、1980年)103～104四頁参照。

<sup>23</sup> 本稿第1章参照。

よう<sup>24</sup>。

沖縄は、琉球藩が設置された1872年には外務省管轄下に置かれ、外務省出張所が開設された。鹿児島県の琉球在番奉行は、消滅し、鹿児島県に駐在していた琉球館在勤官員は引き揚げられた<sup>25</sup>。明治政府は、1873(明治6)年に琉球藩の東京在勤を設置することとし、琉球藩庁首脳である親方一名の東京在勤を命じた。

外務省管轄下にあった時期において、政府は主として琉球が日本の領土であることを示すことに重点を置き、外務省の出先機関たる外務省出張所は琉球藩内に国家権力を行使することはほとんどなく、もっぱら政府の施策を琉球藩に伝達することを主要な任務としていた。1874(明治7)年に琉球藩の管轄は外務省から内務省に移されることとなる。これは、琉球国王・尚泰が藩主となり華族に列せられ、琉球の地域が、藩のままであるが形式上は他府県と変わりなくなったにもかかわらず、外務省が管轄し続けるということは、琉球が外国であると認識されることになり、統治上不都合が生じるとの外務省の上申を受けてのことであった。

琉球藩の管轄が外務省から内務省に移され、それとともに外務省出張所は、内務省出張所に引き継がれ、内務省出張所が開設されることとなった。

1875(明治8)年、内務省出張所は、権限の強化を内務省に上申し、さらに1876(明治9)年5月17日に内務卿大久保利通の上申を受けた太政大臣三条実美は、琉球藩庁の裁判権を一切剥奪し、内務省出張所のみが裁判権を掌握するものとし、琉球藩庁には琉球藩民相互間の刑事事件の捜査権のみを認めるとする以下の達を発した<sup>26</sup>。

#### 琉球藩へ達

其藩治乃内裁判乃儀自今其地ニ在ル内務省出張所ニ被附右規則左乃通被定候條此旨可相心得事

- 一 藩内人民相互ノ間ニ起ル刑事ハ藩廳之ヲ鞠訊シ内務省出張所ノ裁判ヲ求ムヘシ
- 一 藩内人民相互ノ間ニ起ル民事及藩内人民ト他府県人民一兵員ト普通人民トヲ論セストノ間ニ相關スル刑事民事ハ直チニ内務省出張所ニ訴ヘシムヘシ

このように裁判権を接收した内務省出張所は、外務省出張所に比べれば権限がいつそう強化されたかのように見える。しかし1877(明治10)年に内務省出張所の権限が有名無実のものとなる事

---

<sup>24</sup> 以下の記述は、菊山正明「沖縄統治機構の創設」同『明治国家の形成と司法制度』(御茶ノ水書房、1993年)を参照させていただいた。

<sup>25</sup> 松田・前掲「琉球処分 上」横山学編『琉球所属問題関係資料 第六巻』(本邦書籍、1980年)参照。

<sup>26</sup> 松田・前掲「琉球処分 中」横山学編『琉球所属問題関係資料 第六巻』(本邦書籍、1980年)401～402頁、および『沖縄県史 第12巻 資料編2』183頁参照。また、明治9年6月6日の「那覇出張所在勤警察職務規則」第二条には「藩地ニ在留スル使府県人民ニ係ル警察ヲ所管シ藩内人民ニ係ルモノハ該藩吏ノ所管トス」とある。前掲『沖縄県史 第12巻』188頁参照。

件が起こった。いわゆる真宗法難事件である<sup>27</sup>。浄土真宗東本願寺派僧侶田原法水が、琉球では禁制とされる浄土真宗の布教を行い、多数の信者を獲得すると、琉球藩庁はすぐに布教の取締りに乗り出した。結局、琉球藩庁は、多数の信者を逮捕・投獄し裁判を強行した。この裁判は最終的には東本願寺代表団の運動により、真宗布教の自由と信徒の解放・科料金の返還というかたちで決着をみたが、内務省出張所は琉球藩庁の裁判権行使を黙認し、東本願寺代表団と琉球藩庁の調停者としてしか振舞えなかった。内務省出張所が、権限を強化されながらも琉球藩庁による裁判を止めることができなかったのは、権限行使を裏付ける警察力・軍事力が微力であったことによる。しかしながら、こうした琉球藩の抵抗は、廃藩置県の断行を早めさせる要因の一つとなったといわれる。

## 二 沖縄県政の出発

警察官と軍隊の圧力の下で強行された1879(明治12)年3月27日の琉球処分(廃藩置県)により、琉球藩が廃せられ、沖縄県が設置された。明治政府は、全国的に廃藩置県・秩禄処分・地租改正など一連の改革を実施していたが、しかし、置県処分後の沖縄においては、急激な改革の実施を慎重に回避し、当面のあいだ旧慣制度存置という方針のもと沖縄県政を出発させることとした。この方針は「県治の一大主義」と称され、琉球処分にあたった松田道之処分官によって、内務卿伊藤博文あて意見書「琉球藩処分案」において提唱されたものであった。

「県治の一大主義」という県政方針は、同1879年3月27日に、琉球処分官松田道之と沖縄県令心得木梨精一郎との連名による、旧慣存置と後の改革を示す県番外第壱号「旧琉球藩下一般人民ニ告諭ス」において、「勉メテ旧来ノ慣行ニ従フノ御主意ナルノミナラス却テ旧藩政中苛酷ノ所為又ハ租税諸上納物等ノ重斂ナルモノハ追テ御詮議ノ上相当寛厳ノ御沙汰可有」<sup>28</sup>と明示された。この県政方針は、同年6月25日の沖縄県甲第3号布達「旧藩ノ諸法度ノ儀更ニ改正ノ布令ニ及バサル分ハ総テ従前ノ通相心得申ベク此旨布達候事」<sup>29</sup>によっても確認された。この沖縄県甲第3号布達が、旧藩以来の旧慣諸制度や後に成文化される内法の法的効力を担保する基盤となった<sup>30</sup>。また、これに先立つ同年5月には、「裁判事務ノ執行ハ旧藩ノ法ヲ斟酌シ人情風俗ニ從ヒ適宜裁判スヘシ」との司法省の内達により、裁判が県に委任され、沖縄初期県政は、司法と行政とが一体となって出発した。

「県治の一大主義」と称された県政方針の下で、具体的には、旧慣土地制度、旧慣租税制度、

---

<sup>27</sup> 事件の経過については、真境名安興『沖縄現代史』(琉球新報社、1967年)133～135頁参照。

<sup>28</sup> 『沖縄県令達類纂 一』(沖縄県立図書館所蔵)39～40頁参照。

<sup>29</sup> 前掲『沖縄県令達類纂 一』134頁参照。

<sup>30</sup> このことを初めて明らかにしたのは、1894年に沖縄の制度改革のための旧慣調査のために来県した、内務省書記官の一木喜徳郎である。一木喜徳郎「一木書記官取調書」(1894年)『沖縄県史第14巻』(1965年)493～494頁参照。なお、一木の旧慣調査報告書については本稿第4章第1節二において検討する。

琉球藩の統治機構のうちの藩庁を除く旧慣地方制度が継続されることとなった。

旧慣土地制度は、石高制に基づく琉球独自の知行制度と村を単位とする独特の地割制度の二つの側面から構成されていた。旧慣租税制度は、村が納税の主体となり、地人（地割を受ける資格のある者）の貢租の滞納も最終的には村が責任を負うこと、ならびに現物納を原則とし、特定の地域に特定の税品の上納を義務づけることを特徴とした。そして旧慣地方制度は、「間切」「島」（現在の市町村）、そしてそれを構成する「村」（現在の字あるいは区）などの行政単位と間切の「間切番所」、島の「蔵元」、村の「村屋・村番所」などの行政機関ならびに行政機関に勤務する多数かつ煩雑な地方役人（ぢかたやくにん）から成っていた<sup>31</sup>。

かかる県政方針の下で、県庁が沖縄県の統治機構の頂点となったものの、琉球藩の地方制度はそのまま県政の下部機構として組み込まれることとなった。県内は、「国頭」「中頭」「首里」「那覇」「島尻」「伊平屋」「久米島」「宮古」「八重山」の9地方に分けられ、地方役所が設けられた。地方役所は、本土でいえば郡役所にあたり、各間切・島の指導・監督をおこなう機関であった。

これら旧慣を据え置きする政策により、琉球処分は、統治機構の一部を除き沖縄の村落社会に根本的な変更を加えることはなく、結果的に沖縄の村落社会は、琉球近世の末期からの連続性を維持したまま新しい時代に入ったといえよう。

### 三 旧慣存置期における法施行の状況

こうした旧慣制度の存置によって、当時整備されつつあった明治期日本の近代法制は、沖縄において適用上の問題が生じた。1882（明治15）年4月15日に沖縄県令上杉茂憲（在任明治14年～16年）より内務卿あてに以下の5項目の「法律規則施行之義ニ付伺」<sup>32</sup>が提出された。

- 一 従来公布相成候法律規則ハ置県後ハ総テ施行可相成ハ勿論之義ニ候得共其内旧藩之慣例ニ抵触候者ハ当分ノ内実施不致候テ可然哉
- 一 従来公布相成候法律規則之内右ニ抵触スル慣例無之ト雖モ實際民情ニ適セスト認ムル分ハ当分実施不致候テ可然哉
- 一 従来ノ慣例ニシテ法律規則ニ無之分ハ依然施行致候テ可然哉
- 一 第一項第三項ノ内漸次改正候テ實際差支無之ト認ムルモノハ府県官職制中主務省ニ稟請シテ処分スヘキ分ニ属スルモノハ経伺ノ上其余ハ県令ノ権内ヲ以テ適宜改正候テ可然哉
- 一 爾後御発令相成候法律規則ノ当県ニ御施行不相成分ハ每件其旨公布中ニ御明示相成候歟或ハ県令ニ於テ本県ノ民情ニ適セス又ハ慣例ニ抵触シ実施難ト認ムル分ハ適宜其施行ヲ止メ其都度及具申可然哉

<sup>31</sup> 旧王府（藩庁）時代の地方役人および地方行政機関については、本稿第1章第1節二参照。

<sup>32</sup> 前掲『沖縄県史 第12巻』786～788頁参照。

この伺に対し内務卿は、同年六月に以下の指令を出した。

第一二条實際ニ就キ可伺出

第三四条伺通

但職権内ト雖トモ旧慣ヲ改ムル儀ハ其都度伺出ヘシ

第五条後段之通

この伺・指令では、第1に、これまで公布された法律規則は、旧慣に抵触するもの、及び旧慣に抵触することはないが実際に民情に合致しないものに関しては伺を経た上で、その施行を決定すること、第2に、旧慣は、法律規則に無いものに関してはそのまま運用すること、第3に、伺の第1条と第2条にある実際に施行されている旧慣を改正しようとする時は、その改正が、実際に問題の無い場合は、主務省に伺を経た上で改正してもよい。しかしその改正は、たとえ県令の職権内であっても必ず伺でること(但し、瑣小の改正に関しては伺を要しない<sup>33</sup>)、第4に、これ以降発布される法律規則に関し、県令の判断において民情に適しないもの、旧慣に抵触するものは施行を停止し、その都度伺でることとされた。さらに、その後1886年10月6日に内務大臣より以下の訓令が出された。

(前略)法律命令中其県下ニ実施シ難キト思惟スルモノアルトキハ従前ノ通

其都度具状ノ末特ニ県令ヲ以テ管下ヘ布達スヘシ

以上の伺・指令、及び訓令によって、法律規則のうち旧慣に抵触するものに関して、明治12年6月25日以前の法律規則は施行せず、それ以降の法律規則のうち旧慣に抵触し、施行し難いと認められるものは、伺を経た上で県令を以てこれを県下に公布し、また旧慣に抵触はしないが実際民情に適せず施行し難いと認められるものに関しては伺の上県令をもってその旨公布することとされた<sup>34</sup>。

その後、旧慣制度存置政策は、1899(明治32)年から1903(明治36)年に完成する土地整理事業まで続くことになる。この政策のとられた期間は、学制を除き、徴兵令・地租改正条例・地方三法等が施行延期とされ、また、施行された法律でも、その中の条文により、部分的に施行されるものと施行延期となるものが生じ、また施行されても実質的には全く機能しない法律もあった。

1880(明治13)年に公布された旧刑法・治罪法(施行1882年)は、沖縄県にも施行されたが、刑法の違警罪の中には沖縄県において施行することが難しいものもあった<sup>35</sup>。

1886(明治19)年の法律第1号登記法は、旧慣土地制度により土地区画が確定しておらず、土

---

<sup>33</sup> 内務省書記官一木喜徳郎によれば、「瑣小ノ改正ハ伺ヲ要セサル旨後ノ指令ヲ以テ前指令ヲ解釈セリ」とある。一木・前掲「一木書記官取調書」493頁参照。

<sup>34</sup> 以上、一木・前掲「一木書記官取調書」493～494頁参照。

<sup>35</sup> 宮城栄昌「置県前後の沖縄県における法律の施行について」『法制史学の諸問題—布施弥平治博士古希記念論文集』(日大法学会編、1971年)322頁以下参照。

地台帳も設けられていなかったため施行されなかった。1893(明治26)年に旧商法は、日本本土においては一部施行されたが、登記法が未施行の沖縄にあっては事実上会社の設立はできず、会社法は機能し得なかった。1889(明治22)年の土地収用法も施行はされたが、土地台帳もなく登記法未施行のため実質的に機能しなかった<sup>36</sup>。

1889(明治22)年3月13日に公布された法律第9号国税徴収法の第21条において「此法律ハ明治二十二年四月一日ヨリ施行ス但沖縄県及東京府管轄小笠原島伊豆七島ニハ当分之ヲ施行セス」<sup>37</sup>と規定され、同年12月28日付け勅令第141号において、「沖縄県及東京府管轄小笠原島伊豆七島ノ国税徴収ハ会計法実施後左ノ各条ノ外ハ従来ノ慣例ニ依ルヘシ」<sup>38</sup>とされ、旧慣に依ることが明示された。

1890(明治23)年法律第六号裁判所構成法が公布されたが、沖縄県においては裁判所が設置されていなかったため、裁判所構成法施行条例第一条「沖縄県ニ於テ民事刑事ノ訴訟及非訟事件ニシテ区裁判所及地方裁判所ノ裁判権ニ属スルモノハ裁判所設置マテ同県官吏之ヲ取扱フ但シ控訴院ノ裁判権ニ属スルモノハ長崎控訴院ノ管轄トス」とされ、1891(明治24)年の裁判所設置まで、区裁判所・地方裁判所の裁判権に属するものは県官吏が裁判を行うものとされた<sup>39</sup>。

1894(明治27)年に旧慣制度改革のために来県した一木喜徳郎は、置県後の沖縄県の旧慣制度の効力及び法律命令の施行あるいは施行延期の区分に関し、「多クハ訓令伺指令等ニ基クモノニシテ其根拠頗ル薄弱」の様ではあるが、1879年6月25日の沖縄県甲第3号布達「旧藩ノ諸法度ノ儀更ニ改正ノ布令ニ及バサル分ハ総テ従前ノ通」は、「憲法ノ末条ニ依リ遵由ノ効力ヲ有」するものであり、また「沖縄県知事ニ於テ法律命令不実施ニ関シ憲法施行前ニ発シタル命令ハ今日ニ於テモ効力アルモノト認メ」得るものである、とした<sup>40</sup>。

以上、本節において琉球処分以降の旧慣存置策を概観した。旧慣諸制度の法的効力を根拠付けたのは、沖縄県甲第3号布達であり、1885(明治18)年に蒐集・成文化される内法(村落慣習法)も同様にそれによって法的な根拠を与えられた。また、この旧慣存置という特殊な状況の下、県令・県知事といえども容易には旧慣を改正することは出来なかったのであった。次節においては、こうした状況の下で内法が蒐集・成文化される過程を検討する。

### 第三節 村内法の届出と成文化

---

<sup>36</sup> 真境名・前掲『沖縄現代史』103～104頁参照。

<sup>37</sup> 『法令全書 明治二二年』89～92頁参照。

<sup>38</sup> 前掲『法令全書 明治二二年』324頁参照。

<sup>39</sup> 磯部四郎「裁判所構成法施行条例講義」13頁参照。同『裁判所構成法注釈 完 附施行条例』(1890年)覆刻版『日本立法資料全書 別巻 181』(信山社、2000年)に収録。他に桜木繁次「沖縄県宮古島旧藩時代に於ける裁判制度及宮古島区裁判所開庁以来の職員並に事務概要」(一九三六年平良区裁判所報告書、那覇家庭裁判所資料室所蔵)49頁参照。

<sup>40</sup> 一木・前掲「一木書記官取調書」494頁参照。

かかる法制の施行状況の下で、沖縄県側からの要請により、また、各間切・村においては県側の意向を汲み取るかたちで間切内法及び村内法が届出されたが、その後の展開は、後述のように県の意向とは必ずしも相容れるものではなかった。内法とは、沖縄における村落慣習法であり、間切を法域とする「間切内法」、村を法域とする「村内法」がある。また地域によっては山林の利用と管理のために規定された「山林取締内法」を置いているところもあった。本節においては、本来、地域において不文の慣習であった村内法の届出と成文化の過程を概観する。

#### 一 内法成文化の端緒 ―旧慣山林管理体制の復活―

1879(明治12)年10月7日沖縄県は、各役所・番所に対し「管内村抱護並ニ並木松等近頃ニ至リ村民心得違ノ者共勝手ニ切取候間モ不少甚タ不都合ノ次第ニ付其所轄役所番所ニ於テ屹度取締相立候様可致此旨相達候事」という県丙第33号<sup>41</sup>を通達し、抱護林や並木松を無許可に刈り取るものを取り締まるよう指示した。しかし、置県処分後、抱護林や並木松のみならず、沖縄県下各地の山林において樹木の乱伐傾向が生じ山林が荒廃していた。1882(明治15)年に沖縄を視察した参事院議官補尾崎三良の「沖縄県視察復命書」によると「種々ノ旧慣等アリテ其山林ヲ保護スルノ法頗ル周密ナリシ置県後旧法ヲ疎外シ樹木ヲ伐採スルモノアルモ之ヲ問ハス自然法例廢弛シ多年旧藩ニ於テ養生セシ山林將ニ荒廢ニ属セントス宜ク速ニ其旧慣ヲ講究シテ旧ニ復スルコトヲ計ルヘシ」<sup>42</sup>と報告しており、また沖縄研究者真境名安興は、「本県の林業は置県後、明治一七年の旧慣法に依る山方筆者、及び船改筆者に関する諸制度の復旧するまでは、全然荒廢に委せし状態なりき」<sup>43</sup>と記している。この山方筆者とは、村の山当(村の山林担当役人)、各間切の総山当(村の山当を指揮監督する間切の山林担当役人)を引率し毎月5～6回山林を巡回して、山奉行の指揮による業務を実地に指導する旧王府(藩庁)の役人であり、また船改筆者とは、出入船舶の検査を行ない無許可の用材薪炭等の取締りの任に携わる旧王府(藩庁)の役人であった。旧王府(藩庁)時代の総山奉行を中心とした山林管理機構は、置県後、県知事の管理に移り、山奉行や地方在番の職務は新置の地方役所長と島司に委ねられたが、琉球処分に伴う山方筆者及び船改筆者の自然消滅と村方における山林取締りの弛緩により、旧藩時代の山林管理体制は、致命的な弱体化を余儀なくされた<sup>44</sup>。県庁は、この山林荒廢の原因を「置県之際山林保護ノ道モ廢藩ト

<sup>41</sup> 『沖縄県令達類纂』第七類(沖縄県立図書館所蔵)404頁参照。

<sup>42</sup> 尾崎三良「沖縄県視察復命書」(1882年)我部政男編『明治十五年／十六年 地方巡察使復命書 上巻』(三一書房、1980年)317頁参照。

<sup>43</sup> 真境名・前掲『沖縄現代史』155頁参照。太田朝敷も「山方筆者の職が置県と同時に廢されたので、忽ち乱伐の傾向を生じた」としている。太田朝敷『沖縄県政五十年』(国民教育社、1932年)54頁参照。

<sup>44</sup> 仲間勇栄『沖縄林野制度利用史研究―山に刻まれた歴史像を求めて―』(ひるぎ社、1984年)115頁参照。旧王府時代の山林管理機構、ならびに置県後の山林管理機構については、農商務省

共ニ消滅シ今ヤ寄留人民ノ多キヲ加ヘ木材薪炭之需要増加セシヲ以テ地民一時声価ノ騰貴ニ垂涎シ後図ヲナサス濫伐ヲナスニ至ルハ時勢之然ラシムル処」<sup>45</sup>と見ていた。すなわち、置県後の山林管理体制の弱体化に加え、農山村への人口の流入（寄留民の増加）のために木材、薪、炭などの需要が増加し、それによる価格の上昇が無計画な濫伐に一層拍車をかけたのである。

この山林管理体制の弱体化、および農山村への人口流入による山林荒廃は、その後も止まることなく、県は、1881(明治14)年3月30日、県番外第13号<sup>46</sup>を発した。

#### 県番外第一三号

山林取荒候者有之警吏ニテ取押ヘ候節ハ法令ニ依リ処分可致ハ当然ニ有之候処広漠無辺ノ山林ヲ少数有限ノ警吏ニテ取締候ヘハ間ニハ遺漏モ可有之然ルニ当県ノ義ハ各間切等村内規約ニテ山林取荒候者各自見当候節ハ予テ造リ置シ木札ヲ渡シ次犯者モ有之迄ハ所持致サセ其木札所持致間ハ日々幾許ノ謝金ヲ出サセ候ニ付前犯者モ後犯者ヲ探訪セシ為メ故ラニ山林等ヲ巡視候習慣有之山林取締上大ニ有益ノ具ト相成候仍テ前頭警吏ニテ取押ヘ候者ハ法令ニ依リ処分可致ハ勿論ニ候ヘ共民間ニテ習慣規約ニ依リ処置致モノハ警吏ニテハ妨ケス法令規約並ニ相行レ候様可相心得此旨内論事但民間ニ於テ処置候モノモ事重大ニ属シ見逃シ難キモノハ警吏ニテ処分スルハ勿論タルヘシ

警吏による取締りでは追い付けないほど、盗伐者が後を絶たなかったということから、山林荒廃がさらに深刻化していたことが読み取れる。注目すべきは、村内規約(内法)に基づいて締札<sup>47</sup>による山林取締りの強化を呼び掛けている点である。すなわち、山林管理体制の弱体化に平行して内法による山林の取締りも弛み、杣山、間切有林、村有林問わず山林全般の荒廃が一層進んでいたことが窺える。また、違反者の処分に関して、警吏が取り押さえた場合と重大な違反者を除いては、「民間ニテ習慣規約ニ依リ処置致モノハ警吏ニテハ妨ケス」として村方に任せている点も重要である。しかし、後に問題となるのはこの内法執行(運用)であった。

沖縄県は、1884(明治17)年3月に「沖縄県下山林保護ニ付地方費増加之義伺」を提出し、同年5月には「伺ノ趣聞届候事」により、保護費として「貳千五百円下付」されることとなった(ただし、「本年度ハ過半ヲ経候ニ付半ケ年分金壹千五百拾円地方費増額トシテ下付」)<sup>48</sup>。これを受けて県は、同年12月「山方筆者船改筆者設置ニ付其身分取扱之義伺」を提出し、翌1885年5月には「伺

---

山林局編「沖縄県森林視察復命書」(1904年)『沖縄県史 第21巻』(1968年)731～735頁参照。

<sup>45</sup> 「山林保護ニ付地方費増加ノ件」『沖縄県史 第13巻』(1966年)189～190頁参照。

<sup>46</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』403～404頁参照。

<sup>47</sup> 沖縄県下各地でしばしば見られる内法違反者に対する制裁の一つ。内法違反者に対して札を渡し、この札を渡された者は次の違反者が見つかるまで札を預からなければならず、この札を持っている限り毎日罰金を支払わなければならなかった。

<sup>48</sup> 前掲「山林保護ニ付地方費増加ノ件」189～191頁参照。



ノ趣聞届候事」と認可された<sup>49</sup>。

## 二 内法の届出と成文化

山方筆者ならびに船改筆者の復活によって、山林管理体制の強化が見込まれることとなったが、この政府中央との山林保護に関する地方費増額の伺・指令の間の1884年7月5日にも、県は、役所・番所に対し次の県乙第37号を発した。

県乙第三七号<sup>50</sup>

役 所 番 所

杣山取締ノ義従来間切内法有之候処近来緩慢ニ付シ取締不相立趣ニ相聞候条現今改正ヲ要スヘキ件ニハ朱書ヲ付シ更ニ認可ヲ受ケ嚴重取締致スヘシ此旨相達候事

この県乙第37号によって、山林荒廢のなか置県後初めて、各間切の山林取締内法が届出されることとなり、山林関係の内法から成文化の端緒が開かれた。さらに翌1885(明治18)年2月9日には、数少ない換金作物として県が非常に期待を寄せていた甘蔗、すなわちサトウキビの取締りに関して、県乙第11号が通達され、山林取締内法について、甘蔗の作付や製糖に関する内法も成文化された。

県乙第一一号<sup>51</sup>

役 所 番 所(砂糖産出セサル役所番所ヲ除ク)

砂糖取締ノ義従来間切内法有之候処近来緩慢ニ付シ取締不相立趣ニ相聞候条現今改正ヲ要スヘキ件ニハ朱書ヲ付シ更ニ認可ヲ受ケ嚴重取締致スヘシ此旨相達候事

糖業に関しては、県が、勸業上の観点から旧慣を墨守しなかったと従来認識されてきた。金城功は、洋糖により打撃をうけた国内糖業に対する保護育成政策の遂行上、また資本主義制度下への適応にとって、甘蔗の適地である沖縄に、「甘蔗作付制限の法」の旧慣が存続することは、日本の産業発達上好ましくならぬ事態であったため、県が旧慣の甘蔗作付制限を1888(明治21)年に解除していることを理由に、「県庁当局は、こと糖業に関しては旧慣を固執する考えは毛頭なかったとしかいえない」<sup>52</sup>とする。この作付制限の解除により、甘蔗作付面積は急増し、生産高も増加の一途をたどるが、それでも甘蔗作付の面積の増大しない久米島・宮古・八重山の三役所に対し、県は「民福増進ノ道ハ実ニ糖業ノ拡張ニアリ」とする県訓令第245号(明治27年12月17日付け)<sup>53</sup>を特に発した。金城は、「旧慣温存策とはいっても、明治政府の政策遂行上一資本主義の保護育成一すぐ利用され得るもの

<sup>49</sup> 「沖縄県山方筆者船改筆者身分取扱ノ件」『沖縄県史 第13巻』374～376頁参照。

<sup>50</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』407頁参照。

<sup>51</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』423頁参照。

<sup>52</sup> 金城功『近代沖縄の糖業』(ひるぎ社、1985年)126～127頁参照。

<sup>53</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』424頁参照。

は次々に旧制度が変革されていった」<sup>54</sup>としているが、上記の県乙第11号にあるように、県は、糖業の勸業にも、旧慣たる村落慣習法を利用していたのである。ここで問題なのは、旧慣存置政策の下で、奨励される旧慣と改革される旧慣があったということである。こうした旧慣に対する奨励と改革は、糖業に限ったものではなく、ここで取り上げる旧慣内法全般にみられるものであった。

先の県乙第11号によって、糖業関連の内法が成文化され、翌1886(明治19)年1月20日には、砂糖産出地方役所番所宛てに以下の県乙第5号によって、砂糖取締り内法による糖業者の引き締めが通達された。

県乙第五号<sup>55</sup>

砂糖産出地方役所番所

今 船 <sup>(ママ・般カ)</sup> 砂糖取締内法認可候ニ付テハ間切内糖業者ニ於テ違反ノ者有之候テハ不相済義ニ付厚ク説諭ヲ加ヘ決シテ違反ノ所業無之様注意スヘシ

すでに述べたように県甲第3号布達によって、旧慣が置県以後も法的効力を有する状況の下、同1885(明治18)年11月9日には、以下の県乙第77号により県下各地において間切内法および村内法の調査・蒐集ならびに届出が行われた。この県乙第77号以降に届出されたものが、現存する成文内法である。

県乙第七七号<sup>56</sup>

役 所 役 場

番 所 蔵 元

各間切島及ヒ村方ニ於テ旧藩中執行候内法或ハ村約束等之義詳細取調過料等ニ係ル米銭遣払ニ至ル迄都テ取捨増減ナク列記シ迅速可届出此旨相達候事

現存する間切および村内法は、地方ごとに条文の内容・条数・配列まで画一性を有する<sup>57</sup>。すなわち、旧来の内法をそのまま県に届出したわけではなく、実際に行われていた身体的制裁をともしう規定を含め、村々で異なる秩序維持規定は表面上排除されていた。この乙第77号を通達する以前には、県庁から各地方役所に対して内法認可(統制)の指示があったとも考えられるが、そうした指示が明示されたのは、1887(明治20)年8月12日の訓令第23号である。

県訓令第二三号<sup>58</sup>

役 所 長

藩政ノ頃ニ在テ間切及村内法ノ義ハ旧検者下知役ニ於イテ認可施行シ藩庁カ公然認テ施行セシメ候義ニハ無之科律上ヨリ之ヲ一個ノ私約ト認メ取扱候義ニ付爾後旧検者下知役ノ取扱ニ

<sup>54</sup> 金城・前掲『近代沖縄の糖業』126頁参照。

<sup>55</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』423頁参照。

<sup>56</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』135～136頁参照。

<sup>57</sup> 本稿第1章第2節二参照。

<sup>58</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』134頁参照。

倣ヒ役所長ニ於イテ認可ヲ与フヘシ但認可済ノ上ハ届出候義ト心得ヘシ

この内法の認可を指示する訓令23号において県側は、内法を「私約」とみなすという内法私約説に立脚していることを明らかにした。この内法私約説については、次項において検討するとして、ここでは少なくとも、県が、内法を私約とみなすことによって内法に認可を与える根拠にしたということを指摘しておく。

認可という統制の下で届出された成文内法は、その文面上は穏当であつたにもかかわらず、村における内法違反者に対する取扱いは、県を困惑させた。1888(明治21)年2月1日には、山方筆者宛て県訓令第3号において内法違反者に対する過激な身体的制裁を控えるよう通達した。

県訓令第3号<sup>59</sup>

山 方 筆 者

擅ニ人ヲ制縛監禁スル事ハ法律ノ許サル処ニシテ即チ刑法第三編第六節ニ明文有之然ルニ旧藩ニ於テハ山林取締違反者ノ如キハ見当次第制縛監禁シ甚シキハ毆打拷責スル等苛刻ノ所為ヲ施シタルヤノ趣ニ有之候得共今日ニ於テハアル間敷事トス尤現行犯ニシテ逃走等ノ恐レアルモノハ逮捕セサルヘカラサル義務アリト雖モ職權ヲ越ヘ人ノ權利ヲ犯サル様深ク注意スヘキ義ト予テ心得ヘシ

さらに県は翌1889(明治22)年3月1日、各役所長宛県訓令第1号によって間切および村内法中の苛酷な規定の執行の際の注意と酌量を指示した。

県訓令第1号<sup>60</sup>

各 役 所 長

間切及村内法之義ハ従来慣行トハ乍申該法条項中ニハ今日ニ於テ有間敷苛酷之事項有之候ニ付之カ執行ヲ為スニ当リ充分注意ヲ加ヘ背理又ハ人情ニ悖ル等ノ儀無之様酌量執行候様心掛ヘシ

訓令第3号と訓令第1号において興味深い点は、内法執行における身体刑を戒めるために、訓令第3号が「人ノ権利」を持ち出しているのに対し、訓令第1号は「背理又ハ人情」を持ち出しているということである。この2つの達で、何故こうした言葉の違いが生じたのか。この2つの達の名宛人は、訓令第3号が山方筆者、訓令第1号が役所長であり、両者とも県庁の吏員である。しかし、訓令第1号が、山方筆者に直接、身体刑を差し控えるよう通達しているのに対し、訓令第3号は、役所長をして、村人に身体刑を戒めさせるよう通達したものである。身体刑を戒めるにあたって、こうした言葉上の差異が生じたのは、県庁吏員の山方筆者に対しては、人権という近代的な観念をもって身体刑を控えさせ、村人に対しては、背理と人情という観念に訴えかけて身体刑を戒めていると考えら

<sup>59</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』408頁参照。

<sup>60</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』135頁参照。

れる<sup>61</sup>。

1889年6月14日には各役所宛県達甲第19号において、科料及び過金等徴収の際には、「適宜酌量ヲ加へ輕減処分スル」よう指示した。

県達甲第一九号<sup>62</sup>

各 役 所

内法ニ照シ科料及過金等徴収之義ハ状況ニ依リ適宜酌量ヲ加へ輕減処分スルヲ得

これらの達から、県側が、村落における内法執行（運用）にともなう顕在化した身体的制裁および罰金（科銭）という問題に苦慮したことが窺えよう。

しかしながら、1890（明治23）年11月に沖縄県知事丸岡完爾（在任明治21～25年）から政府に対し、内法の一部を有効にする法律の制定を要請する上申書が提出されている。

管下各間切各村ニ付内法ト称スル成文不文ノ慣習法アリ時宜ニ依リ成文法ノ箇条ヲ加除増減スル等藩治ノ時ニ在テハ一ニ檢者下知役ニ委任セシ由置県後ハ役所長（他府県ノ郡長ニ該ル）ヲシテ之ヲ監督セシム其箇条中身売日晒科鞭ノ類ハ既ニ悉ク除去セシメ今日ニ存スル者ハ租税及公費等不納者ニ対スル要償又ハ内法違反者ニ科スル科金等ニシテ箇条中刑法ニ属スヘキ者モ僥有之然レトモ裁判所々在地ト遠隔セル各離島ハ勿論本島中ト雖モ此内法ニヨル方事務ノ撈取宜ク且土地人ヲ以テ土地人ヲ治ルカ為苦情モ自ラ少キ方ニ有之全体旧慣ヲ慕フノ人情トシテ役人及人民共内法ノ処分ヲ便ナリトスルカ故ニ当分ノ内是ヲ行政事務ノ一部トシテ間切以下ノ自治ニ委スル事据置キ度候然ルニ此節本県人民モ稍法律ヲ解シ且寄留内地人ノ中訴訟ヲ奇貨トスル輩是等ノ事ニ関シ内法ハ法律ノ認メサル処ナル廉ヲ鳴シ裁判所ニ起訴スルノ手續ヲ教唆スル等ノ事アリテハ徒ニ紛擾ヲ増シ到底人民ノ幸福ニ非スト存候条特別ノ御詮議ヲ以テ沖縄県ニ於ル各間切各村内法中租税公費ノ不納其他ノ要償トシテ物品差押ヘ及公売並ニ拾円未満ノ科金ヲ徴スルノ箇条ハ当分其効アル趣ノ法律御發布相成様致度内法ノ抄本相副ヘ此段上申候也

明治二三年一一月一二日

沖縄県知事 丸 岡 完 爾

内務大臣伯爵 西郷従道殿

大蔵大臣伯爵 松方正義殿

司法大臣伯爵 山田顕義殿

（傍線は引用者）

<sup>61</sup> 身体刑に関わる達にみられる役人の刑罰観には、過酷な刑罰から、一般化され、緩和された刑罰への移行を読み取ることもできる。こうした刑罰の変遷と、それにとまなう刑罰権力行使の隠蔽については、Michel Foucault, *Surveiller et punir Naissance de la prison*, Gallimard, 1975. ミシェル・フーコー『監獄の誕生 ―監視と処罰―』田村淑訳（新潮社、1977年）参照。

<sup>62</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』135頁参照。

これに対し「司法当局」は、「該箇条中科金徴収の如き實際取締上必要ならば県知事の方で地方違警罪目を設定する事も出来る」という理由で、「特に斯様な法律を發布する必要は無い」とこれを却下した<sup>63</sup>。

これまで見たように県は、内法の実際の運用が予想以上の身体刑や罰金をともなうことに苦慮しつつも、旧慣たる内法を積極的に利用することによって山林管理体制の再構築や糖業振興を図ろうとした。内法によって、村民自ら村の自治を行うことが、県政運営にとって有利になると判断したのであろう。もちろん、その自治とはあくまでも県の管理の下での自治であることはいうまでもない。すなわち、県には、内法に県治の補完的機能を担わせる意図があったといえよう。

### 三 内法私約説について

これまでみてきた令達の中には、内法を私約とする県の見解があらわれているものがあつた。明治期の沖縄の旧慣調査資料において、内法を私約とするものはほとんど無いといってよい。県の令達以外に内法が私約であると記述するものは、県庁技官であつた仲吉朝助による『杣山制度論』（1904年）だけである。

仲吉は、杣山関係の内法を中心に検討し、内法の発生は一様ではなく、間切・村がその上位機関からの命令に基づいて他動的に内法を制定する場合と、間切・村とも外部の影響なしに自動的に内法を制定する場合の2通りあり、「他動的ニ成立スル場合アリト雖モ其条項ノ選定制裁ノ程度等ハ凡テ当該間切・村ノ任意ニ在ルヲ見レハ則チ間切又ハ村人民間ノ契約ナルヤ明カナリ」<sup>64</sup>とした。

この内法私約説に関して、一木喜徳郎は以下のように分析した。「私約ハ以テ当事者ヲ束縛スルヲ得ヘキモ内法ハ一定ノ区域内ニ於テ普ク効力ヲ有スルヲ得且事項ノ性質ヨリ論スルモ租税滞納処分ノ如キ私約ノ目的タルコト能ハサルモノ少ナカラス」、さらに内法が「一個ノ私約ニ過キストセハ官庁ニ於テ其施行ヲ認可スル」根拠もないとしている。また、内法の法的効力に関して、沖縄県甲第3号布達をその根拠とし、「刑法及官吏懲戒例ニ抵触スルモノヲ除クノ外内法ハ今尚ホ遵由ノ効力ヲ有ス」ものであるとした<sup>65</sup>。一木の分析にあるように、ある一定の区域において、そこに属する

---

<sup>63</sup> 以上、奥野彦六郎「古琉球に於ける法制断片(三)」法曹会雑誌第6巻第4号(1928年)71～72頁参照。また、沖縄県も旧刑法第430条により違警罪目を定めている

#### 違警罪目

左ノ件ヲ犯シタル者ハ一日ノ拘留ニ処シ又ハ五錢以上一円以下ノ科料ニ処ス

一 本県布達文中禁止又ハ処分ニ及ブヘシト明記セシ布達ニ違背セシ者

(『沖縄県史 第11巻 資料編1』552頁参照)。

<sup>64</sup> 仲吉朝助『杣山制度論』(1904年、マイクロ複写沖縄県立図書館所蔵)116頁参照。

<sup>65</sup> 一木・前掲「一木書記官取調書」496頁参照。

者を拘束する規範を、通常、私約とはいわない。県が、旧慣たる内法をコントロールするためには、内法を私約とみなし、認可という形で改正するしかなかったと考えられる。内法は、本来、村落共同体の秩序維持の規定であり、それを共有しない村落外の人間にとっては不合理なものとして認識され、近代法と相容れない規定も多く含まれていた。そういった不合理で近代法と相容れない規定を削除するために、県は内法を「一個ノ私約」とみなすことによって、認可という統制(実質的改正)を加え、「身売日晒科鞭ノ類」を内法から排除しようとしたのであろう。1890(明治23)年に県の臨時調査員によって編集された「内法取調書(琉球内法取調書)」を見ると、県下の各間切内法と村内法の大部分が、刑法と官吏懲戒例を根拠に改廃されていることが分かる<sup>66</sup>。内法私約説は、県令の権限内であったとしても容易ではなかった旧慣の改正を行う根拠を提供するためにとなえられたものと考えられる。

以上本節においては、置県後の山林荒廃から内法の成文化に至る過程を概観した。そこでは、実際の村における内法の運用が、内法に県治の補完的機能を担わせようとする沖縄県側の意図と相容れず、県がその対応に苦慮したことが窺える。次節においては、旧慣地方制度の改革と内法の法的基盤の変遷をたどる。

#### 第四節 旧慣地方制度の改革と村内法の法的基盤の変遷

以上見てきたように沖縄県の旧慣存置政策によって、旧慣地方制度・旧慣租税制度・旧慣土地制度はその法的効力を担保されていた。こうした旧慣存置政策も漸進的にはあるが改められていき、沖縄県の旧慣諸制度改革の総決算としての1903(明治36)年の沖縄県土地整理事業の完成によって、旧慣地方制度の改革を残すだけとなった。本節においては、旧慣地方制度の改革とそれに伴う内法の法的基盤の変遷を概観する。

##### 一 旧慣地方制度の改革

旧慣地方制度の最初の改革として、1888(明治21)年、各間切島及び各村に予算協議会を設置するよう県から訓令が出された。従来、村には村民の集会<sup>67</sup>があったが、村屋(村の役場)・間切番所(間切の役場)の予算は地方役人の協議によって決定されていた<sup>68</sup>。この訓令によって、予算は各村総代による協議に付されることとなった。県が予算協議会の設置に踏み切った直接の契機として「第一に、「自治」の名のもとで沖縄県においても地方税徴収機関に相当する自治的組織が必要とされるにいたったこと、第二に、間切や村の吏員(地方役人)層の不正・汚職行為にたいする

---

<sup>66</sup> 「内法取調書(琉球内法取調書)」(1890年)(沖縄県立図書館所蔵)参照。

<sup>67</sup> 本稿第1章第3節一参照。

<sup>68</sup> 一木・前掲「一木書記官取調書」526頁参照。

糾弾闘争が頻発し、その沈静化のためになんらかの措置が必要とされていたこと」<sup>69</sup>などが挙げられている。

「間切島村歳入出予算協議会 総代選挙概則」によれば、間切島予算協議会の総代の定員は各村2名、村予算協議会の総代は3～5名(第1条)、選挙権者は25歳以上の者、被選挙権者は30歳以上の男戸主にしてその村に家屋宅地を有し満1年以上居住する者(第2条)、地頭代(市町村長に相当)は間切島村の選挙を監督し、村掟(区長に相当)は村の選挙事務を整理すること(第3条)、総代人の決定した場合には村掟はただちに地頭代へその氏名を通告し、地頭代は役所長へ届出ること(第5条)、総代の任期は2年(第6条)と規定されていた。しかし、一木によると、たいていの地域ではこの規定どおり実施されず、総代選挙も旧慣によって「地人中年齢十五六歳以上五六十歳以下ノ地人ノ戸主一同集会シー二重立チタルモノハ発言ニ依リ他ハ其同意ノ意ヲ明示又ハ黙示シテ選挙ヲ終ルヲ常トシ」、またその協議会の状況は、「体裁殆ト内地ノ会議ト異ナルコト」はないが、発言の順序もなく、議事も混乱し「人民ノ未タ曾テ経験セサル所ニシテ畢竟外形ノ進歩ヲ街フノ一試験タルニ過キサル」というものであった<sup>70</sup>。

この予算協議会によって、わずかながらも自治制への萌芽が芽生えつつある中、1896(明治29)年3月5日には勅令第13号「沖縄県郡編制」が公布され、島尻・中頭・国頭・宮古・八重山の各地方は郡に編制され、同じく1896(明治29)年3月5日に勅令第19号「沖縄県区制」の公布によって首里、那覇には区制が敷かれた。いわゆる「2区5郡制」である。置県後、1880(明治13)年に各地方に役所が設けられると、役所長及び役所員が配置され、各間切島はこの役所長の監督の下におかれた。役所長は、郡長と同じく「特別ノ委任条件ヲ有シ役所長ノ名ヲ以テ文書ノ往復スル者」であるが、「官制ニ於テ別ニ之ヲ認メタルモノナク単ニ県属ニ過キス若厳正ニ之ヲ論スレハ官制ニ違反スル不法制度」であり、きわめて法的根拠の乏しいものであった。県は、先ず法的根拠の乏しい地方役所に対し「役所ノ組織ヲ改メ其ノ権限ノ由ル所ヲ明ニシ其ノ官吏ノ身分ヲ定メ間切行政ノ監督者タルニ適応スル位地ヲ与」えることで、旧慣地方制度改革の条件を整えようとした<sup>71</sup>。これにより、島尻・中頭・国頭には郡長及び郡書記が、宮古・八重山の両郡には島司及び島庁書記がおかれ、また那覇区長を島尻郡長、首里区長を中頭郡長が兼任することとなった。

1897(明治30)年3月29日には、勅令第56号「沖縄県間切島吏員規定」が施行され、本格的な旧慣改革が始まった。これは、旧慣間切島吏員の制度が「其ノ組織頗ル複雑ニシテ且冗員多ク」、「巨額ノ経費ヲ要シ人民ノ負担ヲ苛重」にしていたため、その是正を目的の一つとしていた。また、前年の首里那覇への区制施行以来、「吏員改廃ノ機愈々切迫セルヲ覚知シ」た間切島吏員が、職務を疎かにすることにより事務に支障をきたし、またそうした吏員の中に、貢租公費の浪費や不

---

<sup>69</sup> 西里喜行「予纂協議会」『沖縄県史 別巻 沖縄近代史辞典』(1977年)〔以下『沖縄近代史辞典』〕555頁参照。

<sup>70</sup> 以上、一木・前掲「一木書記官取調書」526～527頁参照。

<sup>71</sup> 以上、「沖縄県ノ郡編制ニ関スル件他五件」『沖縄県史 第13巻』630頁、ならびに大崎範一編纂『沖縄県町村自治之栞』(小澤博愛堂書店、1915年)1頁等参照。区制に関しては「沖縄県区制」『沖縄県史 第13巻』636～659頁参照。

正帳簿の作成による横領を行う者も多発したことが、間切島吏員規定の制定を急がせた<sup>72</sup>。同規定によって、間切島番所は間切島役場と改められ、間切には、従来の地頭代以下の大捌理(おおさばくり)から、間切長1名他書記若干名(第1条)、収入役1名(第2条)、村には村頭1名(第3条)が置かれることとなり、間切長以下これら吏員は県知事の任免による(第4条)ものとされた。また、第8条に「間切長ハ上司ノ指揮監督ヲ承ケ間切ヲ統轄シ法律命令若クハ慣例ニ依リ其ノ行政事務ヲ担任ス間切長ノ担任スル事務ノ該目ハ内務大臣ノ許可ヲ得テ沖縄県知事之ヲ定ム」、第14条に「間切吏員ノ職務規定ハ沖縄県知事ノ許可ヲ得テ郡長島司之ヲ定ム」、第25条には「此ノ勅令ニ規定アルモノヲ除ク外間切島吏員ニ関シ必要ナル事項ハ内務大臣之ヲ定ム」など規定され<sup>73</sup>、間切の運営は法律命令と旧慣によりつつも、間切・島吏員に対する郡長・県知事・内務大臣の監督が明示された。

1898(明治31)年2月3日には県訓令第21号「間切島事務報告例」が通達された。これは、間切・島の事務に関し郡長・島司および間切長・島長から報告すべき事項の順序を示したもの(第1条)で、報告を「予報、即報、年報」の三つにわけ(第2条)、第4条「間切、島ノ事務ニシテ報告ヲ要スル事項」の「即報」中に「一 間切、島、村内法処分ノ執行」<sup>74</sup>が規定された。また同1898年3月5日に通達された県令第6号「郡区長島司委任事項」中には、「六 間切島村内法執行ノ事」<sup>75</sup>が規定されていた。旧慣改正が本格化しはじめる中にあっても、この県訓令第21号と県令第6号は、内法が間切島行政の一端に位置付けられていることを示している。

土地整理事業の着手された1899(明治32)年の1月1日には、「沖縄県間切島吏員規定」に引き続き、勅令第352号「沖縄県間切島規定」が施行された。同規定は、従来の慣行によっていた間切・島一般の制度の行政上の弊害を除去するために間切・島の制度を明確に制定し、間切・島行政の整理を行なったもので、「間切島ハ法人トシ官ノ監督ヲ受ケ法律命令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並法律命令又ハ慣例ニ依リ間切島ニ属スル事務ヲ処理スルモノトス」(第1条)と間切・島の法人格を定め、間切島会の組織・選挙(第3条)、村会の組織・選挙(第13条)等を規定し、若干の自治制度を付与した一方で、「間切島行政ハ第一次ニ於テ郡長之ヲ監督シ第二次ニ於テ沖縄県知事之ヲ監督シ第三次ニ於テ内務大臣之ヲ監督ス宮古八重山郡ニ於ケル間切行政ハ第一次ニ於テ沖縄県知事之ヲ監督シ第二次ニ於テ内務大臣之ヲ監督ス」(第15条)とし、間切・島行政に対する郡長一県知事一内務大臣の監督が制度的に規定された<sup>76</sup>。1902(明治35)年4月22日の県訓令乙第37号「郡役所島庁処務準則」において、郡役所島庁に二科を置き事務の分掌を指示しているが、同第一条「分掌事務ノ概目」の「第一科」中に「一 間切島村内法其他規定ニ関スル事項」が規定<sup>77</sup>されていた。

<sup>72</sup> 以上、「沖縄県間切島吏員規定並ニ一時給与支給ノ件」『沖縄県史 第13巻』664～665頁参照。

<sup>73</sup> 「沖縄県間切島吏員規定」『沖縄県史 第13巻』665頁以下参照。

<sup>74</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』74～75頁参照。

<sup>75</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』6頁参照。

<sup>76</sup> 「沖縄県間切島制ニ関スル件」『沖縄県史 第13巻』684～690頁参照。

<sup>77</sup> 前掲『沖縄県令達類纂』34頁参照。



旧慣諸制度改革のための最大の難関であり、かつ制度改革の総決算としての土地整理事業は、1903(明治36)年に完了していたが、「沖縄県区制」「間切島吏員規定」「間切島規定」にかわる地方制度の改革は、1908(明治41)年までもちこされ、同年4月1日に勅令第43号「沖縄県区制の改正」<sup>78</sup>と勅令第46号「沖縄県及島嶼町村制」(公布は前年の1907年3月15日)<sup>79</sup>が施行された。この「区制の改正」により、これまで中頭郡長、島尻郡長が兼任していた首里区長、那覇区長は、「内務大臣ハ区会ヲシテ区長候補者三人ヲ推薦セシメ上奏裁可ヲ請フヘシ」と改められたが、様々な点で官治色の濃いものであったとされる<sup>80</sup>。また、「島嶼町村制」に先立つ1907(明治40)年の勅令第45号「沖縄県間切島並東京府伊豆七島及小笠原島ニケル名称区域ノ変更ニ関スル制」<sup>81</sup>によって、間切・島は「村」に(第1条)、村は「字」に(第2条)改称され、旧村は行政区画としての側面を喪失した。

「島嶼町村制」は、本土とは異なって、町村長及び収入役を、郡長及び島司の具申したものを県知事が任命するという官選制(第8条)をとり、町村民の自治が著しく制限されていたために「特別町村制」とも称された<sup>82</sup>。同1908年5月には町村事務に関し、以下の第108号内務部長通牒「内法処分ニ関スル件」<sup>83</sup>が通達された。

内法ハ個人間ノ規約ニシテ町村ノ規則ニアラス随テ其処分ハ町村ノ事務ニ属スヘキモノニ無之ニ付違反者ヨリ徴収スル違約金ハ町村ノ収入トナスヘキ限ニ無之候条歳入予算ニ計上セシメサル様致度尤内法中町村ノ規則ニ改メ得ヘキモノハ此際之ヲ規則トナシ其ノ他ハ総テ個人間ノ規約トシテ取扱ヒ規則ト規約トノ区別ヲ明瞭ナラシムル様御取計相成度依命此段及通牒候也追テ町村規則ニハ本制ニ規定アル場合ノ外過料ノ制裁ヲ設クルヲ得サル義ニ付不行為者アルトキハ町村ニ於テ之ヲ執行シ其ノ費用ヲ徴スル等ノ方法ニ抛ラシメラレ又規約ノ実行ニ付テハ実行委員会(便宜区長ニ囑託スルモ可ナラン)ヲ設シメラレ可然ト存候御参考迄添テ申進候也

[下線は引用者]

この通牒では、内法を私約ならぬ「個人間ノ規約」とみなし、従来通り科金を徴収するにあたっては、「町村ノ規則」に改めるよう指示した<sup>84</sup>。これも先に検討した「内法私約説」の延長とは思われる

<sup>78</sup> 「沖縄県区制中改正ノ件」『沖縄県史 第13巻』853～876頁参照。

<sup>79</sup> 大崎・前掲『沖縄県町村自治之葉』3～26頁参照。

<sup>80</sup> 田港朝昭「自治の展開」『沖縄県史 第2巻』379～380頁参照。

<sup>81</sup> 大崎・前掲『沖縄県町村自治之葉』1～2頁参照。

<sup>82</sup> 田港・前掲「自治の展開」382頁、ならびに宮城栄昌「特別町村制」『沖縄近代史辞典』400頁も参照。

<sup>83</sup> 大崎・前掲『沖縄県町村自治之葉』183～184頁参照。

<sup>84</sup> 町村規則の制定及び改廃は、町村会の権限(「島嶼町村制」第39条第1項)であり、この点に関しては、従来の役所長による内法の認可よりも自治性が増したといえる。前掲・大崎『沖縄県町村自治之葉』13頁参照。

が、旧慣諸制度を踏襲しなくてはならなかった旧慣存置政策下の「内法私約説」とは、既に状況が異なっていた。というのも旧慣制度改革が次々と取り行われ、特別町村制の下でかつての村は公式の行政単位としての資格を喪失し、県庁の指導監督が確固たるものとなっていく段階に至っては、県庁にとって、もはや内法に県治の補完機能を期待する必要性は消えてしまったからである。1913(大正2)年5月、県訓令甲第21号「区町村事務報告例」<sup>85</sup>中では、以前の「内法執行の件」はなくなり、1915(大正4)年10月12日の県訓令第24号「郡役所島長処務準則」<sup>86</sup>において上述の1902(明治35)年の県訓令第37号は廃止となり、「間切島村内法其他規定ニ関スル事項」事務事項は規定されていない。間切及び村内法は、明治末期から大正にかけての旧慣改革の進展に伴い、旧慣存置政策というその直接の法的基盤を失うことにより、県治の表舞台から消えていったものと考えられる。

## 二 行政区画と生活領域の分裂と併存

旧王国時代から琉球処分以降の明治期の旧慣存置政策下において、旧村は、間切・島を構成する一区画ではあったものの、旧慣租税制度上の納税責任が旧村にあったことや地割制が旧村単位で行われるものであったことを考慮すると、旧村はたんに間切・島の構成単位というだけではなく、行政単位としての側面も有していた。しかしながら、上述の勅令第45号によって、旧村は、字に改称されると、その行政単位としての資格を、間切・島を改称した「新たな村」にほぼ完全に吸収され、たんなる地理的区画となってしまった。村内法もまた同様に、旧慣諸制度改革によって、旧慣期に担っていた県治の補完機能を担保する法的基盤を喪失してしまったように見える。しかしながら実際には、民衆の生活領域たる旧村は、行政的側面を失ってもなお民衆の共同生活の場として機能し、また村内法は生活領域を規律する刑法的な規範として機能し続けた。それでは、多少時間的に遡って、この点を確認してみよう。

1892(明治25)年には、沖縄県にも裁判所が開設されたが、「沖縄県間切島吏員規定」施行の1897(明治30)年に、裁判所は各地の内法処分の実情を警察署、番所に照会し「内法処分明細表」を提出させている。それによれば、明治27～29年にかけて各地の間切内法及び村内法処分が頻繁に行われていたことがわかる<sup>87</sup>。1894(明治27)年に創刊された『琉球新報』には、たびたび村内法に関する記事が掲載されている。1901(明治34)年4月15日付けの記事「村の制裁」<sup>88</sup>によれば、真和志間切与儀村において、ある女性が、隣村の男性と結婚したことに対し<sup>89</sup>、村の若者達が

---

<sup>85</sup> 大崎・前掲『沖縄県町村自治之栞』153頁参照。

<sup>86</sup> 大崎・前掲『沖縄県町村自治之栞』別紙参照。

<sup>87</sup> 奥野彦六郎『南島村内法一民の法の構成素因・目標・積層一』(法務資料第320号、法務府法制意見第4局、1952年)288～317頁参照。

<sup>88</sup> 「村の制裁」『沖縄県史 第19巻』112頁参照。

<sup>89</sup> 当時の沖縄には、同一村落内の男女の間でしか婚姻を認めない村落内婚制が存在し、所属村

風紀上処罰すべきであるとして、「村中より絶交し砂糖の製造杯も一所にさせ」ず村八分にし、親戚の仲介により「九千貫即ち百八十円の証書を差出」すことで決着が付いた。ところが駐在巡査がこの罰金について村民に説諭しこれを返還させたところ、その男女は再び村八分にされたという。「郡役所島庁処務準則」の通達された1902(明治35)年12月1日と23日の両日付けで「島尻郡奥武村内法」が、現行の内法として掲載されている<sup>90</sup>。1907(明治40)年5月18日には、具志頭間切□□村(□□は伏せ字)において、「内法による制縛致死事件」が起きた。同村で起こった金銭66銭円余の盗難事件において、同村在住の貧乏な老人の犯行と断定された。村での取調べは、「一本の細紐を地上に引き、村民一人一人が細紐の上を踏んで前方に進み、酒を茶碗に注いで飲み、さらに紐を踏んで元に戻るやりかたで、その間に村民の中から石を投げられる者が居れば、その者を犯人と決定する」というものであった。犯人とされた老人は、縛り上げられ何度も拷問と自白が繰り返され、結局金銭は見つからず、ついに老人は死亡、盗難被害者ら拷問の首謀者は逮捕起訴された。「旧薩摩時代の幼稚な内法によりて見事な人一人を打ち殺したる上、遂に我身に重大なる犯罪を構成し主動者」は十二年、他の四名は九年の刑罰に処せられた<sup>91</sup>。1916(大正5)年10月19日から22日の4日間にわたり、首里署長松原一の「内法の改善」<sup>92</sup>が掲載された。その内容は、村内法によって「農村は自治的に相控制し合つて其の郷間の平和静寧を保持し得た美点」もあったが、「旧慣の形式に拘泥し其の精神を殺し」てしまっている例もあり、交際止、過重な罰金、馬手間、所払いなど村内法乱用の弊害が大きすぎるためにその改善を呼び掛けるというものであった。当時の新聞紙上においては、村内法にまつわる陰惨な事件が散見される。これは、旧慣諸制度改革が進展しつつある中で、旧慣廃止と日本への制度的統合の気運を高めるために旧慣に由来する事件はセンセーショナルに扱われる傾向にあったものと推測される<sup>93</sup>。

元名護町長の比嘉宇太郎によれば、「隣組共助の美風良俗はなお存続し、勸業面では農道、暗渠の修理維持、山林の経営、共同用水の保全など、部落ないに於ける共同生活部面では、今日(1957年頃、引用者)なお旧慣が存続している。原山取締札の運営は青年会によって昭和7年

---

落の異なる男女同士が婚姻した場合、男性は、女性の出身村に馬手間と称する罰金を、一定期間支払うことが内法により義務づけられた。詳細は、奥野彦六郎『沖縄婚姻史』(国書刊行会、1978年)35頁以下参照。しかしながら、こうした村落内婚制がいつ、どのような経緯で発生したのか分っていない。

<sup>90</sup> 「島尻郡奥武村内法」(『沖縄県史 第19巻』)166～167頁参照。

<sup>91</sup> 以上、「内法による制縛致死事件」については、『沖縄県警察史 第1巻』(沖縄県警察本部、1990年)974～975頁参照。「□□村」という伏せ字は、『沖縄県警察史』による。

<sup>92</sup> 「内法の改善」『沖縄県史 第17巻』773～775頁参照。

<sup>93</sup> 琉球処分以降に展開した沖縄の義務教育における「琉球語」の廃棄と「普通語」の奨励、琉球の風俗(髪形・衣服・刺青)の日本風の風俗への改良が、沖縄住民の日本国民化を進展させたのと同様に、当時の沖縄の新聞メディアもまたそれを促進する機能を担った。近代日本における新聞メディアによる国民創出については、奥武則『スキャンダル明治—国民を創るためのレッスン』(ちくま新書、1997年)参照。

頃迄続き、夫統並みの科錢制に至っては、沖縄戦の最前に及んで実行され」<sup>94</sup>ていた。国頭村においても「国家の法律や県・町村の規定にない条項は以後も効力を持続した。原札や山札は大正時代も行なわれており、県や町村では取締り維持のためにそれを利用していただのである。村揃えに無断で欠席したものの懲罰も戦前まで生きていた」<sup>95</sup>としている。また同じく国頭村の奥部落（現・国頭村奥）は、土地整理事業後に流入してきた外部商人に対抗して部落自治機構が管理・運営する共同店の経営に乗り出し、部落内の経済秩序を防衛したことはよく知られている<sup>96</sup>。高橋明善によれば、沖縄の農村部の字（部落）は、本土の農村に比べ戦後復興期に大きな役割を果たしたという。沖縄戦後、国頭郡大宜味村字喜如嘉においては、内法規約の再編によって復興に向けた字の「共同性の強化」がはかられ、1945年末には代議員会という協議機関が組織された。戦前からの「内法規約」も新たに作りなおされ、この新規の「内法規約」は、戦前のものより簡略化されているが、新たに「土地建物の区外への売却禁止規則、区外の人に入質小作をさせないための規則、所有権擁護に関する規則が追加され」た。すなわち、この新たな内法規約は、村の復興のために共同体内部への外来者の侵入を拒否するという明確な姿勢を示している。これを高橋は「重要なのは字土地を字内に保全しようとするための字の意識である。土地建物は字のものであるという地割時代からの総有意識の現れであろうか」<sup>97</sup>としている。すなわち、沖縄戦後にいたるまで、村は、共同生活の場であり、村内法は、それを維持する機能を担っていたといえよう。

以上、旧慣地方制度の改革と内法の法的基盤の変遷の過程を概観した。置県以降間切島村の運営の一端に位置付けられてきた間切（島）及び村内法が、旧慣改革の進展と伴にその法的基盤を失い地方行政から排除されつつも、旧村という共同の生活領域においては、民衆の行為規範として、また共同生活を維持する主要な法として機能し続けたのである。

#### まとめ

これまで沖縄の明治期における旧慣存置過程の概略をたどってみた。もう一度本章の議論を振り返り、本章のまとめにかえることとしたい。

明治初期の地方制度形成は、その最初期の漸進的藩政改革から廃藩置県の断行以降、府県

---

<sup>94</sup> 比嘉宇太郎『名護六百年史』（沖縄あき書房、1958年）110頁参照。

<sup>95</sup> 『国頭村史 正編』（沖縄県国頭村、1967年）382頁参照。引用文中にある「村揃え」とは、村民の集会のことである。

<sup>96</sup> 玉野井芳郎／金城一雄「共同体の経済組織に関する一考察—沖縄県国頭村字奥区の「共同店」を事例として—」沖縄国際大学商経論集第11号（1978年）参照。他に奥区を扱ったものとして、田村浩『琉球共産村落の研究』（岡書院、1927年＝至言社、1977年）153頁以下、平恒二「琉球村落の研究 国頭郡奥区調査報告」琉球大学文理学部紀要人文科学第2号（1957年）などがある。

<sup>97</sup> 高橋明善「北部農村の過疎化と社会・生活変動」山本英治／高橋明善／蓮見音彦編『沖縄の都市と農村』（東大出版会、1995年）244～245頁参照。

数の削減による大規模な統合、大区小区制の施行による伝統的な共同体の政治的側面の剥奪と新行政区画への行政単位としての資格の付与という形で進行した。こうした強引な地域住民の国民国家への統合は、封建的な多元的権力空間を克服し、一つの国民社会を形成するためのものであった。しかし、旧共同体の固有性を無視しての統合は摩擦を引き起こし、地方行政の機能不全を起こすこともしばしばあった。

結局のところ、新たな政策の国民への浸透は、常に旧共同体を媒介とせねばならず、地租改正事業にあたっては旧村単位で進められていたのであった。そのため、1878年の三新法の施行に際しては、旧共同体への一定の配慮が図られることとなり、かつての町村が行政単位として認められることとなった。ここに官僚機構一本に頼る統治方式が反省され、摩擦なく行政が遂行しうる体制が求められたのであった。しかし明治10年代にいたって自由民権運動の発展と松方デフレの進行により、三新法体制が数次にわたって改正され、明治17年の地方制度改正に際し、町村はまたもやその行政単位の資格を失い、1889年の町村制においては旧共同体の政治的側面は失われた。

こうした時代の流れの中で近代沖縄史の展開を見てみよう。琉球処分により沖縄県が設置され、琉球藩時代の旧慣制度の存置が宣言されたのは、1879年のことであり、本土の地方制度形成史に照らしてみると、1878年の三新法の施行直後ということになる。本論においてみたように、折しも三新法体制という旧慣尊重と旧共同体への一定の配慮のとられた時期であり、かつ三新法体制の設計に関与した者たちが、琉球処分に関わり、旧慣存置政策を選択したことは単なる偶然ではなかったであろう。端的に言うと、旧慣存置政策は、明治政府が三新法体制の延長線上で沖縄において一時的で消極的であったにせよ選択した多元的法体制としても理解しうる問題である。

次に、旧慣存置政策の実施に伴い、沖縄県庁の指示によって、蒐集・成文化された村落慣習法（内法）が、県庁の地方行政の末端に位置付けられ、地方行政の補完機能を担ったところから、旧慣改革の動きを経て、その機能を失うまでの変遷を辿ってみた。

そこでは、内法が、旧慣地方制度の漸進的改革に伴い地方行政の末端におけるその地位を低下させつつも、さらには旧慣諸制度改革の総決算としての沖縄県土地整理事業完成以降にはほぼその地位を喪失しながらも、行政的側面を喪失した生活圏としての共同体のうちに根強く残っていたことが確認できた。すなわち内法は、村落においては単なる地方行政・民衆統治の補完物として機能する法ではなく、村落秩序と共同生活を維持する主要な法であったといえることができる。

以下、次章においては、沖縄県土地整理事業と杣山処分問題を見ていくこととしよう。