

第4章 旧慣諸制度の解体と日本への制度的統合 ―沖縄県土地整理事業の再定位―

はじめに

沖縄県土地整理事業は、前章にみた琉球処分以来の旧慣存置政策下において部分的に行なわれてきた諸制度改革の総決算として重要な意義を持つ抜本的な改革であった。土地整理事業は、直接的には沖縄県土地整理法に基づき土地の私的所有権を認定し、地租を徴収するための地価の決定を目的とするものであったが、この事業は、たんに旧慣土地制度ならびに旧慣租税制度の改正にとどまるものではなく、旧慣地方制度を含む旧慣諸制度を一掃し、沖縄県を日本本土と同一の法制・政治制度の下に包摂するための一大プロジェクトであった。沖縄においては、近代的な私的土地所有権の確立が、その後の地方制度改革、国政参政権の付与、すなわち日本本土との制度的統合、日本への包摂のための条件であったのである。小熊英二は、「沖縄が法制的に「日本」に位置づけられてゆく過程をみると、①国民教育の実施と就学率の向上、②徴兵制の実施、③地方制度の整備という段階を経て、④参政権の付与をもって完成されていることがわかる」としている¹。他方で、この沖縄の「日本」編入のプロセスは、いわゆる「内地延長主義」という大日本帝国の植民地同化政策のモデルとして位置づけられてゆく²。この事業の完成により、琉球王国時代から継続してきた旧慣土地制度・租税制度は解体され、さらに旧慣地方制度解体の条件が整備され、沖縄県の日本本土との法制的・政治的・経済的な制度統合が進展したのであった³。

これまでの沖縄近代史研究における旧慣存置期ならびに土地整理事業研究は、主として政治史や経済史の観点から行なわれてきた。そこでは、沖縄県土地整理事業と日本本土の地租改正とのおよそ 26 年というタイムラグが強調され、沖縄県土地整理事業は、いわゆる「日清戦後経営」の影響の一環として、端的にいうと旧慣に由来する収奪体系を代替する新しい収奪体系の確立として位置付けられてきたといえよう⁴。しかしながら、野崎昭雄が、沖縄県土地整理法は、「戦後経営という波に洗われたにせよ 戦後という一区切りの状況よりでた政策とは思われず『沖縄県史』を瞥見すると 戦前からの一連の沖縄に対する政策 対応の一環として生まれたものではないかと思料できる」⁵と指摘しているように、本章においても沖縄県土地整理事業を、旧慣存置政策という沖縄の日本への統合過程においても漸進的に行なわれてきた一連の旧慣制度改革の総決算として位置づけて考えたい。たしかに沖縄県土地整理事業の計画と実施は、日清戦争後の財政赤字下に推

¹ 小熊英二『<日本人>の境界―沖縄・アイヌ・台湾・朝鮮 植民地支配から復帰運動まで』（新曜社、1998 年）252 頁参照。

² 「内地延長主義」についても、小熊・前掲『<日本人>の境界』第 10 章 240 頁以下、また「日本」編入モデルとしての沖縄の位置づけについては、とりわけ同書 246 頁以下参照。

³ 田里修「沖縄県地租改正の特色」沖縄文化第 15 巻第 2 号（沖縄文化協会、1979 年）は、沖縄県土地整理事業を、「土地整理事業」と「地租改正事業」の二段階の事業とし、「沖縄県における地租改正が、地方制度改革の前提であり、土地整理事業が前者の前提」であったこと、地租改正の「特色が一方では土地整理事業の特異さにあり、また地方制度改革にむけての事業として取り組まれたこと」を検討している。

⁴ 西原文雄「「土地整理」に関する一考察」（1970 年）同『沖縄近代経済史の方法』（ひるぎ社、1991 年）24 頁、あるいは『沖縄県史 第 3 巻』（1972 年）における田港朝昭・執筆部分（第 4 章第 1 節「『戦後経営』と沖縄」ならびに第 2 節「土地整理事業」）など参照。

⁵ 野崎昭雄「沖縄県地租改正に関する一史料について」東海大学紀要 文学部 29 輯（東海大学文学部、1978 年）、25 頁参照。

進された、軍備拡張、植民地経営費、運輸通信施設の整備・拡張、教育、産業奨励などを中心とした「日清戦後経営」計画の時期⁶と重なっており、しかも土地整理事業の目的が「民富」の形成にあるのではなく「地租収入」を確保すること⁷ではあるものの、土地整理事業を「日清戦後経営」費用のための歳入不足を補うために行なわれた増税の一環、あるいは、琉球王府統治制度に由来する旧慣に基づく「収奪体系を、「近代的」に再編強化」するための事業という視点⁸は、ひとまず本稿の依拠するところではない。

後述のように沖縄県における地租改正を含めた抜本的旧慣諸制度改革、ならびに沖縄県の日本本土との制度的一体化という政治的プログラムは、「日清戦後経営」期に浮上して実施されたのではなく、1890(明治 23)年には、実現はしなかったが、沖縄県知事丸岡莞爾による『地方制度改正案』のうちに「沖縄県土地処分地租改正法」⁹という形で既に登場しており、またこれも実現こそしなかったものの、1895(明治 28年)にはかなり現実性をもって大蔵省によって立案された「沖縄県地租改正法案」¹⁰が閣議提出されていた。さらにこの他にも旧慣諸制度の部分的な改正は、前章でもふれたように、明治 20 年代以前から既に試みられ、漸進的に行なわれてもいたのである。それゆえ、沖縄県土地整理事業は、「その性質上、沖縄における明治改革の総仕上げであり、したがって、旧慣温存政策の下においても一貫して追求され、準備ないし部分的に実施されてきた改革の延長線上に位置づけられるもの」¹¹といえよう。

この章では、まず沖縄県土地整理事業の実施へと向かった要因・背景を概観し、次にこの事業のプロセスをたどる。そして土地整理事業において行なわれた農民の入会山たる杣山の処分の問題、ならびにこの事業が沖縄社会へ与えた影響を検討したい。

第一節 沖縄県土地整理事業の背景 一旧慣諸制度改革論の台頭

1899(明治 32)年から 1903(明治 36)年にかけて実施された沖縄県土地整理事業は、日本本土の地租改正に相当する事業であると同時に、旧慣諸制度改革の総決算という性格をあわせ持っていた。臨時沖縄県土地整理事務局が明治 36 年に発行した「沖縄県土地整理紀要」に端的に示されているように、この事業の目的は、「沖縄県ニ於ケル旧慣土地及租税ノ制度ヲ改正」し、「諸般ノ制度ヲ釐革スルノ素地ヲ」創出すること、沖縄県を「帝国同一ノ制度ノ下ニ統属スル」ことであった¹²。沖縄における旧慣諸制度改革は、旧慣存置政策下においても部分的・個別的に追求されてはいたが、沖縄県土地整理事業は、琉球処分以降も存置されていた沖縄の旧慣諸制度の根幹をなす

⁶ 「日清戦後経営」、それに引続く「日露戦後経営」については、橋本寿朗／大杉由香『近代日本経済史』(岩波書店、2000 年)第 8 章 139～156 頁参照。

⁷ 春日文雄「沖縄の土地整理事業ノート―宮古を中心に(1)―」『宮古、平良市調査報告書(2)―地域研究シリーズ No.24―』(沖縄国際大学南島文化研究所、1997 年)15 頁参照。

⁸ 前者は田港・前掲『沖縄県史 第 3 巻』295～342 頁、後者は西原・前掲「土地整理」に関する一考察」51 頁を参照。

⁹ 「土地関係資料」『宜野湾市史 第 4 巻』(宜野湾市史編集委員会、1985 年)372～388 頁参照。

¹⁰ 田里修「明治二九年沖縄県地租改正に関する一考察―二八年地租改正案―」沖縄文化研究 15(法政大学沖縄文化研究所、1989 年)参照。

¹¹ 来間泰男「土地整理事業」『沖縄県史 第 1 巻』(1976 年)407 頁参照。

¹² 臨時沖縄県土地整理事務局編「沖縄県土地整理紀要」(1903 年)『沖縄県史 第 21 巻』(1968 年)595、602～603 頁参照。

旧慣土地制度ならびに旧慣租税制度を抜本的に改革することによって、旧慣地方制度を含めた旧慣諸制度全体を一掃し、沖縄県を日本本土と同一の制度の下に包摂するための条件を整備するための事業であった。

それでは、以下、旧慣存置政策から土地整理事業という旧慣制度改革の一大イベントに至った背景をみておこう。

一 旧慣諸制度改革への転換―人頭税廃止運動と琉球帰属問題の決着―

(1) 旧慣存置政策と明治 23 年『地方制度改革案』

前章においてみたように、旧慣存置政策は、日本本土の明治初期の急激な国民統合と地方制度形成において頻発した紛争の経験から獲得されたものであった。旧慣存置政策は、王国由来の収奪体系としての旧慣諸制度を、日本資本主義の源蓄のために積極的に維持するためのものではなく、琉球統合過程において、琉球王府旧支配層との紛争の勃発を慎重に回避するための政策であった。

この点をもう少し俯瞰してみよう。1874(明治 7)年 5 月の台湾出兵(牡丹社事件)直後の同年 7 月に、日本政府は、琉球藩を外務省から内務省の管轄に移管して以来、琉球問題をあくまで内政問題の一環として扱う一方、清との間では琉球分島改約交渉を申し出るなど、外交問題の落しどころを模索していた。それゆえ、琉球処分以降、沖縄の旧慣諸制度の早急な改革の断行による旧王府支配層との紛争の勃発は、清国との琉球帰属問題に不利に働く恐れもあった。要するに、旧慣存置政策は、琉球統合にかかる軍・警察の投入というコスト、そして清との間に生ずる恐れのある外交上の摩擦というコストを最小限に抑えるために必要な戦略であったといえる¹³。

初期沖縄県政は、旧慣存置という基本方針の下で出発したが、教育¹⁴と勸業¹⁵については、制度改革が早々に行われた。1881(明治 14)年に第 2 代沖縄県令に就任した上杉茂憲は、沖縄本島ならびに先島諸島の視察を行うと旧慣地方制度の改革の必要性を痛感し、地方吏員の削減などを上申した。政府は、この上申を時期尚早という理由で却下したが、上杉は、雑税の廃止など積極的に改革を進めていった。しかしながら、1883(明治 16)年に上杉は罷免され、後任の岩村通俊は、上杉の改革措置を取り消したのであった¹⁶。

1882(明治 15)年と 1883(明治 16)年に、明治政府は、地方民情調査のために全国各地に地方巡察使を派遣した。沖縄県は、公式には地方巡察使の派遣区域から除外されていたが、しかし明治 15 年に参事院議官補・尾崎三良が来県し、県下各地の民情調査を行なっている。この尾崎の沖縄県視察は、「明治十五年 沖縄県視察復命書」として政府に報告され、その視察と報告書の経緯を考慮し、実質的に明治 15 年の地方巡察使の一環とみなされており¹⁷、実際、その報告書は、

¹³ 琉球統合に関しては、その当初から政府内外に琉球領有の財政上・外交上のコスト、琉球人差別を理由とした琉球処分反対論がある一方で、ヨーロッパ列強の脅威に対する国防上の観点から琉球処分の推進論もあり一枚岩ではなかった。小熊・前掲『<日本人>の境界』19～22 頁参照。

¹⁴ 教育面における改革については、小熊・前掲『<日本人>の境界』第 2 章参照。

¹⁵ 勸業、とりわけ糖業奨励については、『沖縄県史 第 2 巻』182 頁以下、ならびに『沖縄県史 第 3 巻』145 頁以下参照。

¹⁶ 『沖縄県史 第 2 巻』169～176 頁参照。

¹⁷ 我部政男『近代日本と沖縄』(三一書房、1981 年)213、217 頁参照。

後年の沖縄県制度改革に向けた旧慣調査とは異なり、地方巡察使に準じて地方民情調査に重点が置かれたものであった。

尾崎のレポートによれば、沖縄の旧慣土地制度は一種の「公分田」であり、農民は「官ノ小作人」とみなされているが、沖縄の廃藩置県改革によって、農民は、「買揚糖ノ代価騰貴」「夫役現使ヲ廃セシ事」「山雑物ヲ廃セシ事」など旧慣租税制度に由来する制度の改革や廃止にともない「幸福」を得た一方で、士族は、廃藩による官俸の廃止、家禄を得る機会の喪失、そのほか従来の特権が失われたことによって「不幸」を被ったとされている。それゆえ尾崎は、沖縄県政の指針は、制度変革に伴う社会変動を「暴激ナラサシムル」ことであると注意を喚起し、また置県以降に弛緩した旧慣山林管理体制の復旧を唱え、そして上杉県令の具申する地方吏員改革を行なった場合、農民の耕作監督の制度を破壊し現在の農業生産水準を損なう恐れがあるため民度が高まるまで慎重にすべきだとしている。とりわけ、旧慣地方制度の改革については、旧琉球王国領であった鹿児島県奄美大島郡では、明治8年から旧制度が改正され始め、さらに明治11年の地租改正によって貢租を半減以下にまで激減させた事例をとりあげ、拙速な改革を戒めている¹⁸。後に行なわれる沖縄県土地整理事業では、奄美大島地方の地租改正が事前に研究され¹⁹、最終地価決定のモデルとなった²⁰。

尾崎は、宮古島は、比較的人口は多く土地も痩せてはいるが、まだ開発可能な原野が残されているとし、さらに八重山島には、所有権未確定の肥沃な開発フロンティアが広大にあるので、将来は困窮する士族を入植させるよう提案し、現に鹿児島県人が久米島・八重山の開発を計画・請願していることも報告している²¹。その後、士族授産をスローガンに、八重山諸島への士族開墾移民団が入植したが、多くの移民入植者がマラリアに倒れ、開墾事業も失敗した²²。また内地人による八重山開墾事業は、政財官の癒着した利権絡みで国会でも問題となった上²³、当時の開墾地は転売が繰り返され、今もなお株式会社所有農地として残存し小作地となっている²⁴。

この尾崎レポートを反映し改革を志向した上杉県令は更迭され、士族授産という名目での勸業政策の展開を除き、旧慣諸制度の根本的改革は先送りにされ続けた。しかしながら、1890(明治23)年に、琉球処分以降、初めて沖縄県の旧慣地方制度・土地制度の抜本的改革を意図した『地方制度改正案』が作成された。この『地方制度改正案』は、「郡編成」「沖縄県間切制」「沖縄県区制」「沖縄県土地処分地租改正法」そして「沖縄県土地処分地租改正法」(「明治23年地租改正法案」)などの諸法案を含む一つの改革政策群であった。田里修の解説によれば、1889(明治22)年の大日本帝国憲法公布、その前後の府県制や郡制・市制・町村制などの地方制度の整備、1890

¹⁸ 尾崎三良「明治十五年 沖縄県視察復命書」我部政男編『明治十五年/明治十六年 地方巡察復命書 上巻』(三一書房、1980年)314～328頁参照。

¹⁹ 沖縄県公文書館史料編集室には奄美大島の地租改正資料をまとめた『大島郡地租改正一件』と題された書類綴りが残されており、同書類綴りは、沖縄農地制度資料集成編集委員会編『戦前期の沖縄農地制度資料—沖縄県土地整理事業関係—』(沖縄県農林水産部、1997年)にも収録されている。

²⁰ 春日・前掲「沖縄県の土地整理事業ノート(1)」15頁参照。

²¹ 尾崎・前掲「明治十五年 沖縄県視察復命書」332～334頁参照。

²² 三木健『八重山近代民衆史』(三一書房、1980年)第V章参照。

²³ 三木・前掲『八重山近代民衆史』第IV章参照。

²⁴ 石井啓雄／来間泰男『沖縄の農業・土地問題』日本の農業—あすへの歩み—106・107号(農政調査会、1976年)、石井啓雄執筆部分「I 戦前期の沖縄の農業・土地問題」12頁、来間泰男執筆部分「VI 石垣島、製糖会社有小作地区の農地問題」の131～137頁参照。

年の衆議院議員選挙の行なわれていた時期に、丸岡莞爾は沖縄県知事として赴任し、当時の旧慣存置という沖縄県政のあり方を改革すべく、この『地方制度改正案』を作成したと考えられる²⁵。

ここで、「明治 23 年地租改正法案」を簡単に検討しておこう。同法案は、全 12 章 74 条という構成で、第 1 章「総則」(第 1～2 条)、第 2 章「官有地及民有地」(第 3～7 条)、第 3 章「民有地の所有者」(第 8～18 条)、第 4 章「土地ノ丈量」(第 19～23 条)、第 5 章「地価」(第 24～27 条)、第 6 章「地券」(第 28～32 条)、第 7 章「沖縄県土地審査委員会」(第 33～42 条)、第 8 章「土地ノ売買譲与及質入書入」(第 43～53 条)、第 9 章「地租」(第 54 条)、第 10 章「地券書替及裏書」(第 55～66 条)、第 11 章「罰則」(第 67～70 条)、第 12 章「附則」(第 71～74 条)となっており、末尾に「参考」として「田制改正之件」という文書が添付されている²⁶。同法案の第 1 条の規定は、次のようになっている。

第一条 沖縄県内ノ土地ハ第二章ノ規定ニ依リ官民有ヲ区分シ第四章ノ規定ニ依リ土地ヲ丈量シ其民有地ト為スヘキモノハ第五章ノ規定ニ依リ地価ヲ査定シ第三章ノ規定ニ依リ所有者ヲ定メ第六章ノ規定ニ依リ地券ヲ下付シ其官有ト為スヘキモノハ官有地台帳ニ登記スヘシ

「明治 23 年地租改正法案」の目的は、沖縄県内の土地の官民有区分、土地の丈量、地価の査定、所有権者の認定ということであった。民有地とされる土地は、第 3 条において、「蔵元番所村屋ノ敷地」などの「間切又ハ村ノ直接ノ公用ニ供スル土地」、「民有家屋ノ敷地ニ充テタル地所」、「耕地及塩田」、「公寺及脇寺ノ境内」ならびに「墳墓地」、「一個人若クハ数個人ニ於テ設置維持スル堤防道路用悪水路溜池井溝敷地」などと規定され、官有地は、第 4 条において、「官署ノ敷地用地官舎敷地」などの「直接ノ官用ニ供スル土地」、「府県社以上ノ社地及官寺ノ境内」と規定された。ここで蔵元番所村屋といった間切・村の地方役人詰所あるいは間切村の公用の土地が民有地とされ、官署と区別されているということから、間切・村が、正規の地方行政機関として位置づけられていないことが見てとれる。また沖縄の旧慣土地制度改革上、常に問題となった「杣山」を含む山林の官民有区分は、同法案の第 5 条において、「山林原野牧場秣場ニハ此法律ヲ適用」せず、勅令によって規定するまでは「従来ノ慣例ニ依ル」ものとされ、この法案で山林の官民有区分は見送られている。同法案の添付資料である「田制改正之件」によれば、まず田畑の処分と地租改正を優先し、その成功を待って山林の官民有区分を行なう予定とされている。「田制改正之件」では、山林原野同様に、「市街地ノ総テ無税ナル各間切ノ宅地トモ坪数ヲ限テ無税ナル等改正ス可キ者タリト雖是レハ一時七万戸ノ民心ヲ驚カス可キ事ナルヲ以テ第二着ニ譲」るとなっており、市街地や宅地への課税(地租)も後回しにされることとなっていた。山林の官民有区分ならびに市街地・宅地への課税の先送りは、急激な改革による社会的衝撃を回避するための配慮であったと考えられる。

民有地とされたそれぞれの土地の所有者については、間切・村の公用地は間切・村の所有(第 9 条)、民有家屋敷地地所は家屋所有者または家屋建設の権利を有する者の所有、但し借地契約によって家屋を建てた土地は貸渡人の所有(第 10 条)、公寺・脇寺の境内・社地はそれを維持負担する団体または個人(一人または複数)の所有、墳墓地は使用の権利を有する者の所有(第 11 条)、堤防道路用悪水路溜池井溝敷地は、それを修繕保存する団体または個人(一人または複

²⁵ 田里・前掲「土地関係資料〔解説〕」386 頁参照。

²⁶ 前掲「土地関係資料」373～385 頁参照。

数)の所有(第 12 条)とされた。耕地に関しては、旧慣土地制度上私有地としての性格を持っていた仕明請地・請地・払請地・仕明知行地、ならびに秩禄処分後も村に返還されていない旧地頭自作地・旧地頭質入地・旧地頭捨掛地などの土地は、第 13 条において、「現ニ使用及収益ノ権ヲ有スル者ヲ以テ所有者」と規定され、同条の但書において、借地契約で「使用及収益ノ権ヲ得タル者ハ貸渡人ヲ以テ所有者」、「間切ノ住民又ハ村ノ住民タルノ資格ヲ以テ使用及収益ノ権ヲ有スル土地ハ間切又ハ村ヲ以テ所有者」とそれぞれ規定された。また、百姓地内の浮掛地(小作地)は浮掛(小作)によって使用収益の権利を有する者の所有と規定された(第 14 条)。そして沖縄県の耕地の大部分を占める百姓地の土地所有権の認定(土地処分)は、第 16 条において、地割の予定のない場合または地割までの期間が 20 年以上の場合には、地割配当権者をその所有者とすると規定された。同法案の現占有者をして所有者とするという規定は、後述の 1899(明治 32)年沖縄県土地整理法と同様ではあるが、同法案が 20 年という地割替え期間を条件として設定しているのに対し、32 年土地整理法は、地割替え期間を条件とせずに地割配当権者に所有権を認めることを原則としている。また同法案第 17 条では、第 16 条に該当しない(地割期限が 20 年未満の)百姓地は、この法律の施行 6 ヶ月以内に地割を行なわなければならないと規定しているのに対して、32 年土地整理法は、たんに地割配当権者の多数の協議で法律の施行 1 年以内に割替ができるとしていることも異なる点であった。

さらに「明治 23 年地租改正法案」では、本土の地租改正において発行された「地券」の利用(第 28~32 条)、地価の申告制の採用(第 24 条)、そして「沖縄県土地審査委員会」(第 33~42 条)という財産権侵害の可能性をもつ機関の設置が予定されていたことも、明治 32 年沖縄県土地整理事業との非常に大きな違いであった。この「明治 28 年地租改正法案」は、沖縄県の根本的な改革をもくろむものではあったが、「法律上、制度上も古い内容であるといつてよい」とみなされている²⁷。丸山知事は、1890(明治 23)年 10 月 7 日付けでこの法案を内務大臣・大蔵大臣宛に上申したが、結局、両大臣は、この上申を翌 11 月 20 日付けで「田制改正之件詮議及ヒ難シ」と却下した。この「明治 23 年地租改正法案」は、却下されたものの、初めて沖縄県における地租改正、旧慣土地制度改革に具体的に言及する制度改革案として十分画期的なものであったといえるし、また一つの大きな問題を浮き彫りにしたということからも重要であった。すなわち、この「明治 23 年地租改正法案」によって、沖縄県における旧慣土地制度改革の最大の問題は、誰に対して、どのような方法で土地所有権を認定するかという土地処分の方法であることが明らかになったのである。

(2) 旧慣諸制度改革への転換

かくして旧慣存置政策が継続する中、1892(明治 25)年 11 月に、沖縄近代史上、一つの画期をなす運動が起こった。いわゆる宮古島人頭税廃止運動である。1884(明治 17)年に製糖指導員として宮古島に渡った那覇出身の城間正安は、甘蔗栽培と製糖の指導のため宮古島全島を巡り宮古島農民の窮状を目の当たりにすると、城間は、宮古島農民とともに人頭税廃止などを訴える制度改革の請願運動を展開した。その結果、奈良原沖縄県知事は農民側の要求を受け入れ、宮古島役所長宛の内訓で制度改革の指示を出すに至り、運動はひとまず成功したかのように見えた。しかしながら、奈良原知事の指示は、宮古士族の激しい反発・抵抗にさらされると、宮古島役所と県は、

²⁷ 田里・前掲「土地関係資料〔解説〕」388 頁参照。

改革にしたいに消極的になっていった。そこで城間は、水産業を営むために宮古島にきた新潟県出身の中村十作と協力し、帝国議会への請願運動を開始した。この宮古島農民の請願は、1893(明治26)年11月の第5回帝国議会に取り上げられた。ところが議会は、間もなく解散し、審議未了となってしまった。宮古島農民の代表は、1894(明治27年)に再度上京し、ついに1895(明治28)年1月の第8回帝国議会貴族院において、「沖縄県県政改革建議案」を可決させたのであった²⁸。

宮古島において人頭税廃止運動が展開する一方で、沖縄県庁は、旧慣諸制度改革に向けた準備を進めていた。まず、1893(明治26)年には、沖縄県の行政区域、地方行政庁、地方吏員、監督吏員、職務規定、内法、公会、共有財産、会計などを調査・編集した「沖縄県旧慣地方制度」、そして旧慣土地制度に基づく土地の分類、耕地・山野の課税の有無、課税方法、売買の禁許・手続、地割慣例などを調査・編集した「沖縄県旧慣地制」、そして1895(明治28年)には、地租を中心に焼酎税、琉球形舟税などの旧慣租税制度を調査・編集した「沖縄県旧慣租税制度」が、県庁によって相次いで出された²⁹。

この宮古島農民による人頭税廃止運動以上に、日本政府を沖縄県の旧慣諸制度改革へと促した決定的要因は、1895(明治28)年に日清戦争において日本が勝利したことであった。1881(明治14)年に日清修好条規への日本の最恵国待遇条項の追加と引き換えに、宮古・八重山諸島を清に割譲するという「分島改約」交渉が決裂して以降、琉球帰属問題は日本と清の間で一つの外交上の懸案事項と化していた。しかし日清戦争における日本の勝利は、琉球帰属問題に、事実上の決着をつけることになった。

政府は、琉球処分以来、王国の復興を願い琉球復旧運動を展開する旧王府支配層の動向を懸念し、旧王府支配層との摩擦を慎重に回避するために、旧慣存置政策を琉球統合過程の基本政策として選択した。この旧慣存置政策下においてさえ、旧王府支配層には、琉球問題に対する清の武力介入すら望む者もあったが、日清戦争における清の敗北によって、琉球復旧運動は、決定的な挫折を余儀なくされた。それゆえ政府は、日清戦争の勝利と琉球復旧運動の瓦解を旧慣諸制度の根本的改革の好機とみなしたのである。内務大臣野村靖が1895(明治28)年に閣議請求した「沖縄県地方制度改正ノ件」³⁰は、次のように述べている。

「政略上尚今日ヲ以テ改正ノ時機ト定ムヘキ理由ノ存スルモノアリ何ソヤ曰從來本県ノ人民殊

²⁸ 宮古島人頭税廃止運動の展開については、島尻勝太郎「宮古島農民の人頭税廃止運動」沖縄歴史研究会編『近代沖縄の歴史と民衆 増補改訂版』(至言社、1977年)、山下重一「宮古島人頭税廃止請願運動」同『琉球・沖縄史研究序説』(御茶の水書房、1999年)、また八重山諸島における人頭税については、大浜信賢『八重山の人頭税』(三一書房、1971年)など参照。

この運動そのものは、旧慣制度の抜本的改革を迫るものではなく、あくまでも沖縄本島と同様の(旧慣)制度の適用を求める運動であったという点は注意しなくてはならない。本稿では、先島諸島の人頭税ならびに人頭税廃止運動について深く言及はしないが、近年、沖縄の人頭税研究の領域において、従来の人頭税研究に根本からの見直しを迫る研究が提出されている。新たな人頭税研究に先鞭をつけたのは、安良城盛昭『新・沖縄史論』(沖縄タイムス社、1980年)27～29頁であり、比較的新しいものとしては、黒島為一「人頭税」『新琉球史 近世編(下)』(琉球新報社、1990年)、来間泰男「近世先島の人頭税と琉球の租税制度」沖縄国際大学南島文化研究所編『近世琉球の租税制度と人頭税』(日本経済評論社、2003年)など参照。

²⁹ これら三つの資料は、『沖縄県史 第21巻』(1968年)に収録されている。

³⁰ 「沖縄県地方制度改正ノ件」『沖縄県史 第13巻』(1966年)602頁参照。

ニ士族輩ハ頑然藩制ノ旧套ヲ脱セス甚シキハ清国ニ対スル関係ノ復旧ヲ期待セル者アリシナリ然ルニ清国我ト事ヲ起スニ及ヒ清国毎ニ我優勢ニ一着ヲ輪スルヲ視ルヤ即チ彼等百年ノ長夢ヲ驚醒シ殆ント向背ニ迷ヒツハアリシタ民心ハ茲ニ概シテ適帰スル所ヲ得タルモノハ如シ此ノ一頓挫ハ裕ニ本県第二次ノ変遷期ヲ成シタルモノナレハ宜シク此ノ時機ヲ利用シ以テ断然旧弊ノ浸潤セルモノヲ打破シ漸ク新制度ニ馴致セシメテ益々民心ノ帰向ヲ鞏クスヘシト為スモノ是ナリ」

以上見てきたように、人頭税廃止運動の帝国議会への請願と日清戦争における日本の勝利を契機に、沖縄県における抜本的旧慣諸制度改革と日本本土との制度的一体化という政治的プログラムが具体性を帯び、日本政府も制度改革へと方針転換をはかり始めた。次に、政府による沖縄県旧慣調査と大蔵省立案明治 28 年沖縄県地租改正法案の概要から旧慣諸制度改革の基本方針を見ておくこととしよう。

二 旧慣諸制度改革の基本方針

沖縄県の内外の政治状況は、旧慣諸制度の存置から旧慣諸制度改革へと大きく転換し、明治政府も、沖縄県の旧慣諸制度改革のための調査・準備にとりかかった。大蔵省は、1894(明治 27)年 1 月、仁王惟茂主税官に旧慣調査のための沖縄出張を命じ、3 月には沖縄県収税長のポストに祝辰巳をすえると旧慣税法の調査を命じた³¹。

仁王惟茂主税官の沖縄調査(1894(明治 27)年 2 月 4～15 日)は、沖縄の旧慣税法の沿革ならびに慣例の調査を目的とするもので、「沖縄県税法其他旧慣取調復命書」³²として纏められた。仁王の調査報告書は、「第一款 租税ニ関スル旧慣ノ概要」「第二款 田制及税制ノ弊害並其改正意見」「第三款 改正着手ノ順序方法」という 3 款構成をとっている。まず「第一款 租税ニ関スル旧慣ノ概要」³³は、旧慣土地制度上の土地の種類、検地、旧慣税制に関する概要である。土地の種類という項目では、仕明地・請地を除く全ての耕地が官有地とされ、また杣山も官有地に区分されている。ここで興味深いのは、あまり実態の分かっていない当時の宮古・八重山地方の土地制度に関する、「中古ヨリ人頭税ノ変例ヲ施行シタルヨリ自然土地ハ間接ノ移地トナリシヲ以テ亦放任ノ体トナレリ然レトモ其性質ニ至テハ即チ一般百姓地ト全視スヘキモノナリトス」(下線は引用者)という記述である。宮古・八重山の耕地(「田畑」「自分田畑」「上納田」)は、八重山の上納田を除き、地割制度が確認されていないが、仁王の報告書では、耕地の性質は地割の行なわれる百姓地と同じものであるという。恐らく、同地方の耕地もまた沖縄本島の耕地と同様に村落の管理下に置かれていたということであろう。次に「第二款 田制及税制ノ弊害並其改正意見」は、地籍の錯乱と石盛の不適當、地割慣習の弊害、旧慣諸税制の弊害など、旧慣に基づく現行の田制と税制の弊害を列挙し、さらに革新を要すべき制度として内法や地方吏員を含む地方制度の改正を指摘する³⁴。そして「第三款 改正着手ノ順序方法」において、沖縄県の制度改革は、「大綱ヲ提挙スレハ先旧慣

³¹ この旧慣税法調査は、その後大蔵本省に引き継がれ、1903(明治 36)年に『沖縄法制史』として纏められた。

³² 「仁王主税官復命書写」(1894 年)『沖縄県史 第 21 卷』(1968 年)所収。

³³ 前掲「仁王主税官復命書写」518～544 頁参照。

³⁴ 前掲「仁王主税官復命書写」544～557 頁参照。

法ヲ吟味し地籍ヲ精査シ田制税制ノ改正及土地所有権分与ノ事ヲ決行シ又地方制度ノ根本ヨリ之カ改革ヲ図ルニアル」とし、「旧慣調査」「地籍調査」「租税改正(地租改正)」「一般制度改正(地方制度改正)」の順で進めるよう提言している³⁵。この改革のプロットは、日本本土の地租改正の経験に準拠したもので³⁶、「地籍調査」の徹底、「地籍調査」と「地租改正」の区別という点に大きな特徴があり、その後の政府の沖縄県県政改革を規定するものとなった³⁷。仁王は、この報告書の最後で、沖縄の制度改革が即座に本土の現行の県制郡制や町村制のような高尚な仕組み(制度)を整えるものではなく、「少ナクモ内地自治制施行以前ノ状態ニ迄進マシムル」ものであると記している³⁸。ある社会における既存の制度の変更、あるいは新制度の導入が当該社会の歴史的に規定された条件(初期条件)に依存するということを、仁王が理解していたことを示しているといえよう。

他方で内務省は、1983(明治 26)年 5 月に、沖縄県地方制度取調委員を設け沖縄の旧慣調査を開始していたが³⁹、1894(明治 27)年 1 月、ドイツ留学を終え内務省に復帰して間もない一木喜徳郎書記官に沖縄旧慣調査のための出張を命じた。一木喜徳郎書記官は、同年 2 月に来県すると、およそ 40 日をかけて沖縄本島各地、周辺諸離島、先島諸島の現地調査を行い⁴⁰、旧慣諸制度の実態、そして社会情勢を綿密に記述して「一木書記官取調書」を提出した⁴¹。

一木の報告書は、ほぼ沖縄全域の旧慣に基づく法制・地方制度・土地制度・税制の実態の詳細な記述に比重を置き、改革の全体像を示すというよりも個別の具体的な改正案を提示している点が特徴的である。また一木は、報告書の冒頭で沖縄の旧慣に基づく現行制度の法的な根拠を検討し、沖縄県の現行制度が、1879(明治 12)年 6 月 25 日の沖縄県甲第三号布達「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」、ならびに 1882(明治 15)年 4 月 15 日の「法律規則施行之義ニ付伺」とそれに対する内務卿の指令に基づいてかろうじて法的な効力を担保されているということを初めて明らかにした⁴²。すなわち、一木が検討するまでは、沖縄県の旧慣諸制度は、その法律上の根拠を問われることなく、沖縄県政において引き継がれていたことになる。

それでは、一木報告書を概観してみよう。まず一木の地割制の実態に関する記述は、従来の旧慣調査報告書とは全く異なっている。上述の「仁王主税官復命書」を含め多くの報告書が、地割制は農民の耕地に対する資本投下、ならびに土地改良の意欲を妨げ、農業の発達を阻害するものと記述しているのに対し、一木は、地割制そのものは財産の平均を求めるという点で良好な制度であり、人智の進んだ社会では到底継続することのできない制度ではあるが、目下の沖縄県においてはこの制度の弊害は認められないとし、積極的な改革に疑問を呈している(余談ではあるが、後年(昭和 11 年ごろ)、一木は地割制度が廃止されたことを惜しんでいたという⁴³)。一木は、土地の収穫高

³⁵ 前掲「仁王主税官復命書」557～562 頁参照。

³⁶ 前掲「仁王主税官復命書」559 頁参照。

³⁷ 田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」29 頁参照。

³⁸ 仁王のこの記述に対して、安良城盛昭は、「官僚としての仁王の沖縄観がうかがえる」とコメントしている。安良城「仁王主税官復命書」『沖縄県史 別巻 沖縄近代史辞典』(1977 年)〔以下『沖縄近代史辞典』〕443 頁参照。

³⁹ 前掲「沖縄県地方制度改正ノ件」『沖縄県史 第 13 巻』595 頁参照。

⁴⁰ 一木の現地調査の様態については、『一木先生回顧録』(1954 年)20～22 頁参照。

⁴¹ 「一木書記官取調書」(1894 年)『沖縄県史 第 14 巻』(1965 年)所収。

⁴² 本稿第 3 章第 2 節三参照。

⁴³ 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

も仕明地などの私有地と割替えを行なう百姓地との間に著しい差異は無く、一般には百姓地の方が肥饒で多額の収穫があるとした上で、若干数の間切では百姓地の割替制の弊害を見聞したものの、この制度から生ずる弊害は今のところ著大とはいえず、沖縄の農民は現在でもその全力を挙げて農業に従事しているから、今の県民の民度からして所有権を認めたからといってすぐに生産力の増大を期待することは難しいと明言している。しかしながら、一木も、沖縄県の旧慣に基づく地方制度は腐敗しており、日本本土における地方自治の趨勢を鑑みると、やはり議会を組織するために選挙制度を導入する必要がある、そのために土地制度の改革も行わなければならないと考えていた⁴⁴。

宮古・八重山地方の土地制度についても具体的に記述している。同地方では、沖縄本島とは全く異なり、島民間では田畑宅地の売買・譲与・抵当が認められているとした上で、同地方においては、自由な開墾が許され、開墾地は当然開墾者の所有となるが、開墾後、宮古では 2、3 年、八重山では 3 年以上、荒蕪地とした場合、宮古ではその荒蕪地となった開墾地を他者が占有しても開墾者は争えず、八重山でも開墾者はその荒蕪地とした開墾地の所有権を失うことも明らかにした。さらに宮古では、新規の開墾地ではなく旧来の耕地であっても永年これを放置し荒蕪地とした事実がある場合、他者はこれを自己の所有とすることができたという。しかし、宮古でも八重山でも他村の者に対しては、未開墾地の開墾・所有を容易に認めないことから、村落による耕地・宅地の管理が強いことも明らかにしている⁴⁵。

また杣山に関しては、従来の管理制度を高く評価し、一応これを官有としつつも、樹木の植付けは間切村の負担で行なわれ、伐採も間切村に許されているから、これを純然と官林として一般官林の規則を適用するとすれば人民の生活に急激な変動を生じ、その影響は計り知れないとする。それゆえ、もし沖縄県の杣山を純然と官林とするならば、人民の生活の需用を充たすために、「便法」（特例措置）を設けるか、山林行政上特例措置を認めることができないなら寧ろ間切の所有にするか、という選択を提案する。しかしながらこうした困難を伴う以上、山林の官民有区分は、土地制度の改正の後にすべきであろうとした⁴⁶。一木のこの提案は、後の杣山処分にかなり取り入れられた。

一木の制度改革の構想では、旧慣地方制度の腐敗を認識しつつも従来の間切・村の制度上の利便性ゆえに間切・村の継続が強調される一方で、そうした腐敗を除去するために議会を組織するという地方制度の改正が、旧慣土地制度改革に優先すべきだとされる。というのも、旧慣土地制度改革は、地租改正と同時に行なわれるべき一大事業であり、まずしっかりとした執行機関の官吏吏員が必要であるのに、今の沖縄の地方吏員の状況は、一大事業を遂行する機関とするにはリスクが大きすぎる、というものであった⁴⁷。

さて仁王と一木の調査報告を概観したが、上にもとりあげた内務大臣野村靖「沖縄県地方制度改正ノ件」は、仁王と一木の調査報告書の意見を折衷したもので、この段階で地租改正実施という方針の確立、沖縄県の地租改正が地方制度改正に向けて行われるべきものであることが明らかとされた⁴⁸。

制意見第 4 局、1952 年）51 頁参照。

⁴⁴ 前掲「一木書記官取調書」546～547 頁参照。

⁴⁵ 前掲「一木書記官取調書」545～546 頁参照。

⁴⁶ 前掲「一木書記官取調書」566 頁参照。

⁴⁷ 前掲「一木書記官取調書」547、510 頁参照。

⁴⁸ 田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」29 頁参照。

次に 1895(明治 28)年「沖縄県地租改正法案」⁴⁹を若干検討しておきたい。この法案は、大蔵省が 1896(明治 29)年 4 月 1 日から 3 年かけて沖縄県の地租改正を実施する予定で立案したものであった。この法律案は、もともと「沖縄県土地処分地租改正法」(全 23 条)、「沖縄県土地処分地租改正法施行細則」(全 6 条)を、大蔵省内での 5 回の会議を経て、条文を全 8 条に圧縮し「沖縄県地租改正法」、「沖縄県土地処分細則」(全 43 条)として閣議請求されたものである。閣議では、最終的に否決されたものの、この法案には、予算概算書・旧地租額・収穫高(額)が調査されていることからして大蔵省・沖縄県とも積極的姿勢で臨んでいたことがうかがえ、29 年地租改正案の現実性は極めて強かったとされる⁵⁰。

この法案の目的は、「国税負担の公平を計る事と同時に、「地方税負担、余地ヲ作ル」事」であり、沖縄県の地租改正が、「国税そのものの増額という事よりも、明治政府にとって地方税(県税・市町村税)」を確保し、それによって「地方制度改正(府県制、市制、町村制の施行)の前提」を作るということにあったとされる⁵¹。ここでもまた、すぐ上で述べたように、政府の沖縄県旧慣諸制度改革の方針が、地租改正を行った上で、地方制度改正を行なうものとするということを確認することができよう。この法案の特徴は、地租改正の順序として土地丈量と地租改正を区別している点から仁王主税官の調査報告の延長線上に位置づけられること、また上述の「明治 23 年沖縄県土地処分地租改正法」の「沖縄県土地審査委員会」と同様の「地租改正審査会」(第 2・3 条)⁵²という機関が盛り込まれていたことである⁵³。

しかしながら、この法案は、「土地処分をめぐっての「地割制の活用」方法」が未確立であったために「土地所有権をいかに処分するか、すなわち付与する事ができるのか、という土地の権原問題」と「土地丈量に関し、今だ旧検地法式であった」ことが、実現しなかった理由であったとされる⁵⁴。

ここまで見てきたように、琉球処分以降、沖縄県政の基本的指針であった旧慣存置政策は、日清戦争後に至って、旧慣諸制度改革にむけて転換し沖縄県を全面的に日本本土と同一の制度の下に包摂する準備が整えられ始めた。旧慣土地制度改革の方針は、土地処分(土地所有権の認定)、土地丈量、そして地租改正というラインで固まった。要するに土地制度の改正を起点に、租税制度

⁴⁹ この法案の第 1、3、5 回議案の資料(全文)、ならびに全条文については、野崎・前掲「沖縄県地租改正に関する一史料について」参照。また、田里・前掲「明治二九年沖縄県地租改正に関する一考察」が、法案の詳細な検討を行っており、本稿も田里の議論を参照させていただいた。感謝申し上げたい。

⁵⁰ 田里・前掲「明治二九年沖縄県地租改正に関する一考察」54 頁参照。

⁵¹ 田里・前掲「明治二九年沖縄県地租改正に関する一考察」46 頁参照。

⁵² 第 2 条 沖縄県ニ地租改正審査会ヲ置キ第 1 条ノ処分ニ対スル不服ノ事件ヲ裁決セシム

第 3 条 沖縄県土地審査委員会ノ裁決ヲ請フモノハ処分後廿日以内ニ申告スヘシ

沖縄県土地審査委員会ノ裁決ニ対シテハ訴願及行政訴訟ヲ提起スルコトヲ得ス

⁵³ 田里・前掲「明治二九年沖縄県地租改正に関する一考察」45～48 頁参照。また田里修は、この法案を審議する 5 回の会議に参加したメンバーのうち、祝辰巳と赤堀廉蔵が加わっていることに注目し、以下の点を指摘している。すなわち祝が沖縄県主税長として沖縄の旧慣調査を行い、この法案の準備にあたった人物であり、後に台湾民政局事務官となり台湾土地調査にも関わったこと、赤堀が沖縄県属官として祝のもこの法案の参考資料の作成にあたった後で台湾土地調査事務局入りし、明治 32 年に沖縄県土地整理事業を視察、台湾土地調査事業に三角測量という技術を持ち込んだこと、さらに沖縄の地租改正案において登場するが、結局は設置されなかった審査会という強権的機関が台湾の事業では設置されたということである。こうした点から、田里は、沖縄の土地整理事業と植民地台湾の土地調査・土地改革との関連性も指摘している。

⁵⁴ 田里・前掲「明治二九年沖縄県地租改正に関する一考察」52、57 頁参照。

(地租)の改正、そして地方制度の改正へと至るという旧慣諸制度改革の方針が確立された。

1895(明治 28)年「沖縄県地租改正法案」は実施されなかったが、前章の最後で言及したように、旧慣制度改革の準備は着々と整えられていた。まず、1896(明治 29)年 3 月 5 日には勅令第 13 号「沖縄県郡編制」ならびに勅令第 19 号「沖縄県区制」の公布により、これまでの地方を郡に改め、那覇・首里に区制をしき、2 区 5 郡制となった。これにより、官制に根拠の無かった地方役所が組織再編され、郡役所となり、郡長を置いて間切行政の監督官庁としての権限が明確となったのである。

次いで 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」の公布により、必要以上に多かった地方吏員を削減し、間切島番所を間切島役場に改変し、間切長 1 名・収入役 1 名、村には村頭が置かれた。間切長以下吏員は、県知事の任免によった。これらの勅令においても、旧慣に基づく行政という原則に変更はなかったが、間切・島吏員に対する内務大臣―県知事―郡長というラインが明示された。時代は少し下るが、1899(明治 32)年 1 月 1 日勅令第 352 号「沖縄県間切島規定」が施行され、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・島の法人格を定め、間切島会の組織・選挙、村会の組織・選挙等も規定する一方で、間切・島行政に対する郡長―県知事―内務大臣の監督が制度的に規定された⁵⁵。指揮命令系統が整備されたという点は、今後の改革にとって重要なことであった⁵⁶。

1897(明治 30)年 7 月 31 日に沖縄県知事奈良原繁は、大蔵・内務両大臣に次のような上申を行っている⁵⁷。

沖縄県土地丈量及地租改正実施之義ニ付上申

沖縄県ノ廢藩置県ハ明治十二年ニ在リ爾來年ヲ閱スルコト十有八星霜亦タ短日月ト謂フヘカラス然ルニ其ノ行政之實際ハ依然トシテ旧態ヲ改メス廢藩置県ハ実ニ有名無実ト謂フモ空言ニ非ルナリ明治二十五年小官本県ニ職ヲ奉シテヨリ以來情ヲ具シ制度改正ノ急務ナルヲ上申セシコト再三ニ止マラス明治二十六年ニ至リ時之井上内務大臣ハ繁ノ言ヲ容レ内務省ニ於テ特ニ沖縄県地方制度取調委員ヲ設ケ屢々官吏ヲ派遣シテ實地ヲ調査セシメ制度改正之準備中同大臣之転任トナリ又大蔵省ニテハ夙ニ土地丈量地租改正之必要ヲ認メラレ種々精細之取調ヲ遂ケラレ既ニ明治廿八年沖縄県地租改正案ヲモ調査セラレタル哉ニ伝聞セシ故小官ハ銳意其準備ニ着手シ命ノ下ルヲ待テ着々其ノ実ヲ挙ケンコトヲ企図シタリ然ルニ明治廿九年ニ至リテハ単ニ郡ノ編制ヲ定メラレ那覇首里ニ区制ヲ施行セラレ亦本年間切制ヲ実施セラルハニ止マリ未タ土地之丈量ヲ為シ地租ノ改正ヲ行ナフニ至ラサルハ遺憾ノ至ナリ抑モ地租改正ハ百般制度之基本ニシテ忽ニス可カラサルノ急務ナリ況ンヤ人民ハ苛税ニ苦ミ貢租ノ滞納日ニ増加シ往年藩治

⁵⁵ 「沖縄県間切島制ニ関スル件」『沖縄県史 第 13 卷』648～690 頁参照。

⁵⁶ この改正は、間切島を最小の行政区画として地方行政事務の処理を委ね、村に適当な制度を設けて民衆の利便をはかるというもので、旧慣地方制度と実質はほぼ変わらない。これは、一木が旧慣地方制度の利点を強調し、「現今ノ状態ヲ継続スルモノニシテ最モ適當ノ制度ナルヲ認ム」とする意見を反映しており、また地方吏員に対する県知事の監督権限の強化は、一木の報告書に見られるように、改革にあたって地方吏員の不正を排除することが目的であったと考えられる。前掲「一木書記官取調書」510、547 頁参照。

⁵⁷ 「沖縄県税制改正ノ急務ナル理由」『沖縄県史 21 卷』565 頁参照。

ノ時ニ比シ行政上尚一層ノ困難ヲ覚ユルモノアリ殊ニ本県ハ内地各府県ト其情態ヲ異ニシ内ニハ人民未タ王化ニ潤ハス殊ニ開化頑固ノ両派互ニ軋轢拮抗シ其余紈圉ルヘカラサルモノアリ外ニハ内地台湾間ノ通路開ケテヨリ最東洋中枢要ノ地トナリ外人ノ注意ヲ惹クモノ不尠故ニ内治ノ改正ヲ為シ廢藩置県ノ実ヲ挙クルノ急務ナルハ台湾統治ノ急務ナルニ譲ラサルナリ今ニシテ之カ改正之機ヲ失フアラハ他日噬臍ノ無益ナルヲ知ル抑願クハ小官ノ微哀御洞察目下多端ノ折柄ニハ候得共是非来年度ニ於テ本県土地丈量及地租改正特別ノ御詮議ヲ以テ御実施相成候様致度此段上申申候也(下線は引用者)

1892(明治 25)年に奈良原繁が沖縄県知事に就任して以来、沖縄県政の方針は、旧慣存置政策を転換し、改革に向けて舵をとりはじめた。上申は、内務・大蔵両省による旧慣調査や明治 28 年沖縄県地租改正法案の閣議請求もあり、そして沖縄県庁も改革に向けて行政機構の改編を行ない、後は土地丈量と「百般制度之基本」たる地租改正を一刻も早く断行すべしという内容である⁵⁸。上申の後段では、国防の要衝としての沖縄の位置づけが垣間見えるが、琉球処分に際しては、統合にかかるコストからの反対、あるいは国防上の観点からの必要性など多くの意見があったことを想起させる(上記脚注 10 参照)。また本論の直接の対象ではないが、台湾を引き合いに出し、沖縄県の制度改正の緊急性を訴えている点は興味深い。というのも、この言明によって、日本の台湾領有以降、沖縄の相対的な政治的経済的位置づけが低下して、すでに「沖縄は国防拠点としての意義も半減し、大日本帝国にとって利用価値のある存在ではなくなっていた」⁵⁹、すなわち沖縄県はもはや「台湾統治のアペンディクス」⁶⁰という地位に置かれていたことが明らかであるからだ。

この上申の翌年 1898(明治 31)年 7 月 7 日には、大蔵大臣井上馨による「臨時沖縄県土地整理事務局設置ノ件」が閣議決定され、帝国議会においても 31 年度追加予算で本案の協賛が得られた。1898(明治 31)年 7 月 14 日勅令第 44 号「臨時沖縄土地整理事務局官制」が公布され、土地整理事業が本格的に軌道に乗り始めた。

第二節 土地整理事業

上述のように、1892(明治 25)年に発生した宮古島人頭税廃止運動を契機として、日清戦争における日本の勝利が、沖縄の旧慣諸制度改革を方向付けた。政府は、旧慣土地制度の改正を基点として、地租改正、租税制度改革を行い、地方制度改革に至るという方針を決定した。土地制度改革(土地処分)と地租改正は、土地整理事業というかたちで行なわれたが、土地整理事業の目的は、沖縄県土地整理法に基づき、旧慣土地制度に基づく様々な種類の土地を整理し、土地の私的所有権を認定し、地租を徴収するための地価を決定することにあつた。以下、沖縄県土地整理事業をたどり、その影響を見ていくこととしたい。

⁵⁸ 当時、沖縄県庁において地租改正の準備が進んでいたことを示す資料として、大城朝詮纂著／仲吉朝助校閲『地租改正談』(出版社不明、1896 年、早稲田大学中央図書館明治期図書コーナー所蔵)参照。同書は、沖縄の地租改正事業に備え、沖縄の旧慣税制資料、ならびに本土の地租改正の手続や関係法令を蒐集した資料集である。

⁵⁹ 小熊・前掲『<日本人>の境界』251 頁参照。

⁶⁰ 原洋之介『北の大地・南の列島の<農> ―地方分権化と農政改革―』(書籍工房早山、2007 年)90 頁参照。

一 臨時沖縄県土地整理事務局の設置と沖縄県土地整理法の審議過程

(1) 臨時沖縄県土地整理事務局の設置

1898(明治 31)年 7 月 14 日勅令第 144 号「臨時沖縄県土地整理事務局官制」⁶¹が公布され、沖縄県庁内に臨時沖縄土地整理事務局が開設された。臨時沖縄県土地整理事務局は、大蔵省主計局長目賀田種太郎が、土地整理事業の準備局として、複雑な旧慣制度を調査し、制度改革の実効ある方法を講ずるために設置を要請していたものであり⁶²、日本本土の地租改正事務局に相当する機関であった。臨時沖縄県土地整理事務局官制によれば、同事務局は、大蔵大臣の管理に属し沖縄県土地整理に関する一切の事務を掌握し(第 1 条)、長官 1 人・次長 1 人・事務官 2 人・書記 36 人・技手 50 人から構成され(同第 2 条)、長官は沖縄県知事が兼務する(同第 3 条)こととなっていた。

同年 10 月、臨時沖縄県土地整理事務局事務官で沖縄県参事官の俵孫一を中心に、同事務局書記沖縄県属の黒川作助、小野朔二郎、仲吉朝助、同じく書記税務属小石原充、同書記中頭郡書記大塚市五郎、同書記島尻書記後藤千代吉ら 7 名が識名園に参集し、「沖縄県土地処分」を協議・決定した⁶³。「沖縄県土地処分」では、沖縄本島各地の個別具体的な事例に言及しつつ土地処分が細緻に規定され、「沖縄県土地整理前後地租対比表」「土地整理後反別地価地租」も試算されており、この「沖縄県土地処分」が、最終的な土地整理法の骨子となったと考えられる⁶⁴。

(2) 沖縄県土地整理法の審議過程

1898(明治 31)年 12 月 10 日、「沖縄県土地整理法案」⁶⁵が、大蔵大臣松方正義、内務大臣西郷従道の両大臣連名によって閣議に提出され、翌 1899(明治 32)年 1 月 24 日に閣議決定された。同年 2 月 6 日に「沖縄県土地整理法案」は、第 13 回帝国議会に提出され、審議・修正を経て⁶⁶、同年 3 月 10 日法律第 59 号「沖縄県土地整理法」として公布された⁶⁷。

提出された「沖縄県土地整理法案」中の「沖縄県土地整理法案理由書」に、沖縄県土地整理事業の性格を端的に物語る一文がある。

「沖縄県ノ諸制度ヲ改善シテ漸次内地一般ノ制度ニ帰セシムルニハ地租ノ改正ヲ行フヲ以テ第一要義トス」⁶⁸

沖縄県土地整理事業の目的が、たんに旧慣土地制度ならびに旧慣租税制度を解体し、近代的な土地所有権と税制の導入にとどまるものではなく、日本本土と同一の法制・政治制度のもとへの

⁶¹ 『沖縄県史 第 13 巻』682～683 頁参照。

⁶² 「第十二回帝国議会貴族院予算委員会速記録第一号 明治三十一年六月十日」『沖縄県議会史 第 8 巻』(沖縄県議会事務局、1986 年)489 頁参照。

⁶³ 田里・前掲「土地整理関係資料」(388～406 頁)収録。

⁶⁴ 田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」31 頁参照。

⁶⁵ 『沖縄県史 第 13 巻』693～700 頁参照。

⁶⁶ 法案の審議過程については、宮平真弥「沖縄県土地整理法案制定過程に関する一考察—第十三回帝国議会の審議を中心に—」法政法学第 20 号(法政大学大学院法律学専攻委員会、1995 年)が詳しい。

⁶⁷ 『沖縄県史 第 13 巻』691～692 頁参照。

⁶⁸ 『沖縄県史 第 13 巻』694 頁参照。

包摂・統合をもその目的としていたことを示している。

「沖縄県土地整理法」の成立した第13回帝国議会の審議においては、原案中のいくつかの条項が争点となり修正されているが、とりわけ問題となったのは、原案中の土地処分に関する第2条、ならびに杣山関係の条項であった。それでは、以下に議会の審議の概要を見ておこう。

①衆議院本会議「沖縄県土地整理法案(政府提出)」第一読会(1899(明治32)年2月9日)⁶⁹

この日の審議では、政府委員の目賀田種太郎から法案の説明が行なわれた。目賀田は、まず、沖縄の旧慣土地制度・租税制度の歴史的経緯、内容、事業の順序を説明し、そして準備に十分時間をかけ万全を期したものであることを強調している。次いで永田佐次郎から第2条中の「オエカ地」(間切役人の職禄田畑・役地)の処分について最終の地割配当者に所有権を認めると、最終地割の時期と役人の任期の関係で前任者と現任者に不公平が生ずるのではないかという点、また土地整理にかかる時間と費用に関して質問がなされた。これに対し、目賀田は「オエカ地」はそれぞれに不公平のないように割当てること、土地整理にかかる時間は概算で凡そ4、5年、費用はまず60万円要求するつもりであると答弁している。結局、この日の遣り取りはこれだけで、委員による調査に任せるということに終わった。

②衆議院「沖縄県土地整理法案(政府提出)委員会」(同年2月14日)⁷⁰

衆議院での第一読会をうけ、特別委員会での法案審議である。この審議においては、「地頭地」「杣山」の処分、第2条の条文の修正などが論点となった。以下にそれぞれ概要を見ていこう。

冒頭、委員の石黒涵一郎から土地を共有とすることでは不都合なのかという土地整理法の意義を問う質問がなされた。目賀田は「之ヲ共有トセハ整理ノ目的ヲ達スル頗ル難シ且今ヤ将ニ町税ヲ徴収シ自治制ヲ施カントスル時ニ当リ特ニ衆議院議員選挙法ヲ行ハントスルニ際シ一個人ニ土地ヲ所有セシムルハ最モ必要ナリ」(下線は筆者)と答えている。すなわち土地を共有というかたちで処理するならば旧慣土地制度上の雑多な土地の種類、複雑な権利関係を整理するという事業の所期の目的の達成が極めて困難となる。また地方自治制度の財源の徴収、国政参政権の付与も個人に対する土地所有権の認定が必要な前提なのだという回答であった。割替地の共有という処分は、日本本土の地租改正事業でも否定されており⁷¹、やはりここでも土地整理事業が沖縄を日本本土と同一の法制・政治制度のもとへ包摂するための一大プロジェクトであったということが確認できる。

置県後の金禄公債の措置によって返還され村持となったはずの地頭の職禄田畑「地頭地」の処分に関する質問に対しては、返還されないまま地頭の自作地となっているか、または小作に出されている「地頭地」(第7条)、あるいは質入地となっている「地頭地」(第8条)については民法の時効の規定を援用し、現占有者またはその権利継承者の所有に帰すことが確認された。次に、杣山処分の説明では、杣山は原則官有であるという判断を示している。

この日の審議の終盤に石黒から第2条の土地所有権の認定の時期に関する条文の修正意見が出された。第2条は、今後の審議過程を通して、一番の争点となる。政府提出の原案第2条と石黒

⁶⁹ 「第十三回帝国議会衆議院議事速記録第二十六号 明治三十二年二月九日」『沖縄県議会史 第9巻』(沖縄県議会事務局、1988年)95～97頁参照。

⁷⁰ 『第十三回帝国議会衆議院委員会会議録』(衆議院事務局、1899年)778～783頁参照。

⁷¹ 福島正夫『福島正夫著作集 第三巻』(勁草書房、1993年)501～503頁参照。

の第 2 条修正案は、以下の表の通りである。

	第 2 条対照表
原 案	<p>村ノ百姓地、地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地、上納田、「キナワ」畑ニシテ其ノ村ニ於テ地割セル土地ハ此ノ法律施行ノ日ヨリ一箇年ヲ経過シタルトキニ於テ最終ノ地割ニ依リ其ノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トス</p> <p>前項ノ土地ニ付テハ其ノ配当ヲ受クヘキ者多数ノ協議ニ依リ此ノ法律施行ノ日ヨリ一箇年以内ニ地割替ヲ為スコトヲ得</p> <p>村カ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ之ヲ地割シタル土地ニシテ第六条第一項但書ニ依リ村ノ所有トナルヘキモノ及間切ノ仕明地ヲ間切内各村ニ分配地割シ又ハ村ノ仕明地ヲ其ノ村ニ於テ地割シタル土地ニ付テモ亦前二項ニ同シ</p>
修 正 案	<p>村ノ百姓地、地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地、上納田、「キナワ」畑ニシテ其ノ村ニ於テ地割セル土地ハ地割ニ依リ其ノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トス但シ其ノ配当ヲ受クヘキ者多数ノ協議ニ依リ此ノ法律施行ノ日ヨリ一箇年以内ニ地割替ヲ為スコトヲ得</p> <p>村カ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ之ヲ地割シタル土地ニシテ第六条第一項但書ニ依リ村ノ所有トナルヘキモノ及間切ノ仕明地ヲ間切内各村ニ分配地割シ又ハ村ノ仕明地ヲ其ノ村ニ於テ地割シタル土地ニ付テモ亦前項ニ同シ</p>

石黒の修正意見は、原案第 2 条第 1 項の「土地ハ此ノ法律施行ノ日ヨリ一箇年ヲ経過シタルトキニ於テ最終ノ」(下線網掛け)の部分の削除、第 2 項の冒頭「前項ノ土地ニ付テハ」を削除し第 1 項但書とし、第 3 項の「前二項」を「前項」に修正するというものであった。両者の差異は、政府原案が「沖縄県土地整理法」施行後 1 年後に所有権が認定されるとするのに対して、修正案は同法施行後すぐに所有権が認定されるというものであった。この修正案は、この委員会で可決されるが、修正の理由は 2 月 17 日の本会議における委員会報告で行なわれた。さらに石黒は第 3 条第 2 項の「関係人」という語句は意義広汎に過ぎるという理由で修正を求め、これも可決されている。この第 2 条、第 3 条の修正に伴い第 6 条第 1 項から「第二条」という文言を削除するという要求がなされ、可決した。以下、修正された第 3 条、ならびに第 6 条、第 21 条の対照表を掲げておく。但し、④において後述のするが第 21 条の修正箇所は不明である。

	第 3 条対照表
原 案	<p>地割配当ノ統並ノ為現ニ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償ヲ受クヘキ者ニハ其ノ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償ヲ負担スヘキ者ヨリ相当ノ土地ヲ交付シ又ハ代償ヲ為スコトヲ要ス</p> <p>村カ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ之ヲ地割シタル土地ニシテ村ノ所有トナラサルモノノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ニハ其ノ村持地ノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ヨリ相当ノ土地ヲ交付スコトヲ要ス</p> <p>前二項ノ場合ニ於テハ関係人ノ協議ニ依リ代償ヲ為スコトヲ要ス</p>
修 正 案	<p>地割配当ノ統並ノ為現ニ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償ヲ受クヘキ者ニハ其ノ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償ヲ負担スヘキ者ヨリ相当ノ土地ヲ交付シ又ハ代償ヲ為スコトヲ要ス</p> <p>村カ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ之ヲ地割シタル土地ニシテ村ノ所有トナラサルモノノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ニハ其ノ村持地ノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ヨリ相当ノ土地ヲ交付シ又ハ代償ヲ為スコトヲ要ス</p>

	第 6 条対照表
原 案	村ノ百姓地、地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地、「キナワ」畑ニシテ村又ハ与ヨリ浮掛又ハ叶掛ヲ為シタルモノハ其ノ浮掛又ハ叶掛ヲ為シタル村又ハ与ニ於ケル <u>第二条</u> 地割ノ配当ヲ受クヘキ者ノ共有トス但シ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償不納ノ場合ノ外取戻スコトヲ得サル浮掛又ハ叶掛ノ土地ハ村又ハ与ヨリ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ占有ヲ得タル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トス 〔以下省略〕
修 正 案	村ノ百姓地、地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地、「キナワ」畑ニシテ村又ハ与ヨリ浮掛又ハ叶掛ヲ為シタルモノハ其ノ浮掛又ハ叶掛ヲ為シタル村又ハ与ニ於ケル地割ノ配当ヲ受クヘキ者ノ共有トス但シ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償不納ノ場合ノ外取戻スコトヲ得サル浮掛又ハ叶掛ノ土地ハ村又ハ与ヨリ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ占有ヲ得タル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トス 〔以下省略〕

	第 21 条対照表(但し、修正箇所の内容は不明)
原 案	土地整理ニ関スル処分ニ付不服アル者ハ処分ヲ受ケタル後九十日以内ニ当該官庁ニ申立ツルコトヲ得但シ第十九条ノ場合ハ此ノ限ニアラス
修 正	土地整理ニ関スル処分ニ付不服アル者ハ処分ヲ受ケタル後九十日以内ニ当該官庁ニ申立ツルコトヲ得但シ第十九条ノ場合ハ此ノ限ニアラス

③衆議院本会議「沖縄県土地整理法案(政府提出)」第一読会の続(同年 2 月 17 日)⁷²

この日は、上記委員会委員長の永田佐次郎による委員会の結果報告である。永田から、第 2 条の修正の理由が次のようになされた。政府案通りこの法律の施行 1 年間も証有権認定の猶予をおくと、純朴な沖縄県民が智識の進んだ内地人に騙されたり、思いもよらぬ紛争を来す懸念があるため、修正案のように同法施行後すぐに所有権を認める方が良いという修正理由であった。そして、後日第 2 読会の開催が決められた。

④衆議院本会議「沖縄県土地整理法案(政府提出)」第二読会、第三読会(同年 2 月 20 日)⁷³

この審議においては、田中正三の杣山についての質問から始まった。田中の質問に対する答弁はなかったようだ。続いて、最大の争点である第 2 条修正案についての審議が行なわれ、冒頭から政府原案の支持の表明、反論が繰り返される。この質疑応答の詳細については省略するが、要は、政府原案と修正案とでは、どちらが沖縄県民にとってより公平な所有権の配分ができるかという内容であった。第二読会では、結局、修正案を斥け政府原案の復活を可決することになる。しかし、第 3 条第 2 項、ならびに第 2 条修正との関係で修正された第 6 条は、原案に復活することなく通過した。一つ不思議なことは、先日の特別委員会会議録では全く記録が残っていない第 21 条が、この審議において委員会の修正案どおり可決されたことである。この第 21 条は、政府原案と最終的に成立した沖縄県土地整理法の条文とを比較しても、全く同じ文言であり、どのような修正が加えられたのか見当がつかない。いずれにせよ、第 2 条が最大の論点であり、その他の修正は大きな問題で

⁷² 「第十三回帝国議会衆議院議事速記録第三十号 明治三十二年二月十七日」『沖縄県議会史 第 9 巻』97～98 頁参照。

⁷³ 「第十三回帝国議会衆議院議事速記録第三十二号 明治三十二年二月二十日」『沖縄県議会史 第 9 巻』99～103 頁参照。

はなかったということであろう。

第二読会においては、第2条修正案を翻しての政府原案第2条の復活、ならびにその他の修正
は委員会修正案どおりで可決され、そのまま第三読会の開催が決定された。第三読会は、すぐに
開かれた。第三読会では、第二読会での議決がそのまま確認され、これで衆議院での審議は、一
旦終了し、貴族院へと送付されたのであった。しかし、この第2条は、貴族院においても問題となり、
結果を先に言えば、貴族院において原案第2条は再び斥けられ、修正案に戻ることになる。

⑤貴族院本会議「沖縄県土地整理法案(政府提出、衆議院送付)」第一読会(同年2月22日)

74

衆議院から送付された「沖縄県土地整理法案」についての説明である。目賀田種太郎が沖縄県
の現行制度の歴史的経緯から説明を始め、その早急な改革の必要性を力説した。この日は、委員
会を組織することが決定された。

⑥貴族院「沖縄県土地整理法案特別委員会」第一回(同年2月24日)⁷⁵

この委員会委員長は元沖縄県令の鍋島直彬である。ここでの審議は、まず法案のうちにみられる
沖縄固有の土地制度に関する質問から始まり、そして、ここでもやはり原案第2条における所有権
認定までの1年間の猶予期間が論点となった。鍋島からの第2条に対する質問に対し、目賀田は、
沖縄県民には相当の知識があるとは認められないので、一年間熟考する機会を与えるためである
とした上で、土地整理事業は、本土の地租改正とは大きく異なるものであるから、あらゆる紛憂を法
律でカバーすることはできず実際の処理でカバーするほかないと答えている。鍋島から杣山の処分
について問われると、目賀田は、「内地ノ山林ハ民有ニ為シ過キタル感アリ可成ク内地ノ弊ニ陥ラ
サル様ナサムト欲ス」(下線は筆者)と答弁している。内地の山林は民有にし過ぎたというのは、かな
り興味深い認識である。偶然にも同じく第13回帝国議会には「国有森林原野下戻法案」が提出さ
れていた⁷⁶。最後に鍋島が、条文に規定の無いものは従来の慣行に依るのかと質問すると、目賀
田は「然リ可成ク従来ノ慣行ニ依ラシメムト欲ス」と答えて、この日は散会となった。

⑦貴族院「沖縄県土地整理法案特別委員会」第二回(同年2月25日)⁷⁷

この第二回の特別委員会では、始まりからすぐに鍋島直彬の政府原案第2条への疑義と第2条
修正案の支持が表明された。「狡猾ナル内地人」が暴利を得て沖縄県民が不幸になるのではない
かというのである。しかし鍋島は、この法案が議会で提出されたのは「沖縄県民ヲシテ聖代ノ洪恩ニ

⁷⁴ 「第十三回帝国議会貴族院議事速記録第三十一号 明治三十二年二月二十二日」『沖縄県
議会史 第8巻』129～131頁参照。

⁷⁵ 『第十三回議会〔二〕 帝国議会貴族院委員会会議録』(貴族院事務局、1899年)1068～1078
頁参照。本稿では、同書覆刻版(臨川書店、1995年)を使用した。

⁷⁶ 同法案は第10回帝国議会において審議未了となった法案とほとんど同じもので、潮見俊隆によ
れば、同法案の目的は「下戻出願の資格者を限定して、これにより下戻申請およびこれにともなう
紛争をうちきり、国有林経営の基礎を確立することであった。したがって下戻法は、人民の権利を積
極的に認めようとするものではなかったから、できるだけ権利を縮小していこうとする態度が立法過
程にも明瞭にあらわれてくる」という。川島武宣／潮見俊隆／渡辺洋三編『入会権の解体 III』(岩
波書店、1968年)潮見俊隆執筆部分54頁参照。

⁷⁷ 前掲『第十三回議会〔二〕 帝国議会貴族院委員会会議録』1078～1083頁参照。

浴セシメ土人ヲシテ皇化ニ均霑スル幸福ヲ享ケシメトスルノ趣旨」に他ならないから、この第 2 条の条文に拘泥して、法案が不成立となることを恐れるがゆえに我慢して修正を提出せずにおくのだという。また鍋島は、杣山処分に関する条文に対しても上記の理由から修正を提議しないが、旧慣に依るという前回の意見を信じて政府案を支持すると表明した。この鍋島の「まず法案の成立を優先する」という意見に、審議に参加した委員たちは同調し、特別委員会では政府原案が可決されたのである。

⑧貴族院本会議「沖縄県土地整理法案(政府提出、衆議院送付)」第一読会の続、第二読会、第三読会(同年 2 月 27 日)⁷⁸

この審議においては、まず沖縄県土地整理法案特別委員会委員長の鍋島直彬から委員会における 2 回の審議の結果が報告された。鍋島は、第 2 条の土地処分(所有権認定)、ならびに杣山処分の条項の問題点を指摘しつつ、しかし法案の成立こそが重要であると力説している。続いて、水野遵から貴族院の権能で第 2 条を修正することについて政府委員の考えを問うと、目賀田は不同意はしないと答え、本会議は第二読会に移ることになった。すぐに第二読会が開催され、水野から第 2 条修正の動議が出された。修正の内容は、上述の②衆議院「沖縄県土地整理法案(政府提出)委員会」における修正と同じである。修正動議に反対意見もあるが動議は成立し、第 2 条修正案が賛成多数で可決された。その他の条項も全て可決され、直ちに第三読会の開催が決まり、第三読会において、貴族院は、第 2 条を修正の上、「沖縄県土地整理法案」を可決した。

⑨衆議院本会議「沖縄県土地整理法案(政府提出、貴族院回付)」(同年 3 月 3 日)⁷⁹

この審議において、貴族院での修正に異論はなく、「沖縄県土地整理法案」はすみやかに可決され、「沖縄県土地整理法」が成立した。

この審議の過程を通して明らかとなったのは、沖縄県土地整理事業が、たんに旧慣土地制度ならびに旧慣租税制度を解体し、近代的土地所有権の確立と地租の改正を目指すものというばかりでなく、沖縄県への近代的な地方自治制度の導入、国政参政権の付与といった日本本土と同一の法制・政治制度の下への制度的統合の条件整備を目標とするものということであったといえよう⁸⁰。そして、最大の争点となった第 2 条の土地処分、杣山処分の規定に関して審議過程のほぼ全般を通して議論を支配したのは、パターンリスティックなまでの沖縄県民に対する配慮であったことは明記しておく必要があるだろう。ここでは、審議にあたった者たちの個々の言説をとりあげて分析すると

⁷⁸ 「第十三回帝国議会貴族院議事速記録第三十五号 明治三十二年二月二十七日」『沖縄県議会史 第 8 巻』133～145 頁参照。

⁷⁹ 「第十三回帝国議会衆議院議事速記録第四十六号 明治三十二年三月三日」『沖縄県議会史 第 9 巻』112～113 頁参照。

⁸⁰ もっとも沖縄が形式上日本本土と同一の制度のもとにおかれるのは、さらに 20 年後の大正期に入ってからである。1898(明治 31)年にはすでに徴兵制が施行されていたが、本格的な地方自治制度が導入されるのは、1908(明治 41)年の特別町村制、1909(明治 42)年の特別府県制である。また国政参政権は、さらに遅れて、1912(大正元)年に選挙法の施行があり、宮古・八重山住民を除き衆議院議員 2 名が選出される、1919(大正 8)年の選挙法改正で衆議院議員定数が 5 名となって、ようやく宮古・八重山住民にも国政参政権が付与された。そして 1920(大正 9)年に地方自治における一切の特別制が廃止され、日本本土と同一の法制・政治制度がしかれたのである。

いうことはしていないが、それは、無知蒙昧なる純朴な沖縄県人と知識の進んだ狡猾な内地人という構図で語られていた。当時既に沖縄における国民教育は浸透し、日本本土ならびに日本人は、「文明化としての＜日本人＞」（小熊英二）として沖縄県人にとって目指すべき理想像であったことは間違いない。これを検討することは本稿の課題から離れるし、またそれに言及できるほどの準備もない。しかし、この時までに日本は、台湾・朝鮮を領有し、統治モデルを模索していた時期であったことと無関係ではないということだけは指摘しておきたい。

それでは、次に、沖縄県土地整理法の概要について一瞥することとしよう。

二 沖縄県土地整理法の概要

沖縄県土地整理法は、本則 25 条、附則 2 条の全 27 条からなり（本章の最後に「〔資料〕明治 32 年法律第 59 号沖縄県土地整理法・全文」として掲載してある⁸¹⁾）、田里修の区分けによれば、①手続的な規程（第 1 条・第 25 条・第 27 条）、②土地処分の規定（第 2 条～第 18 条）、③土地の丈量ならびに地価評価の規定（第 20 条）、④土地処分に関する紛争処理の規定（第 19 条・第 21 条・第 22 条）、⑤地租改正の規定（第 23 条・第 24 条・第 26 条）という 5 つの部分から構成される⁸²⁾。

①第 1 条において「沖縄県ニ於ケル土地ハ此ノ法律ノ定ムル所ニ依テ之ヲ整理ス」とし、第 27 条で、この法律は、「明治三十二年四月一日ヨリ施行」と定め、第 25 条で「此ノ法律ノ施行ニ関シテハ伊江島、伊平屋島、粟国島、渡名喜島、鳥島ハ間切ニ準シ与那国島ハ村ニ準」じて扱うものとされた。

②土地処分は、まず第 2 条において、所有権の認定にあたっては、地割の対象地は、地割の配当を受けた者又はその権利の承継者に対したるに所有権を認めるものとする規定された。現在の占有者に所有権を付与することが、この土地整理事業における土地処分の原則であった。但書では、現状の土地配分の不均等を是正し、利害を調整するために、この法律の施行から 1 年以内に地割配当権者多数の協議で土地の割替えを行うことができるものとしている。土地処分規定については、後にもう少し詳しく述べることにしよう。

③土地処分後の土地の丈量ならびに地価評価の規定においては、第 20 条で「此ノ法律ニ依リ民有トナリタル土地ハ便宜区画シテ地盤ヲ丈量シ毎筆其ノ品位等級ヲ詮定シ所得ヲ審査シ其ノ土地ノ情况ニ応シテ地価ヲ定ム」とされた。

④土地処分に関する紛争処理の規定では、まず第 19 条において「此ノ法律ニ依リ協議シタル事項ハ当該官庁ノ認可ヲ受クヘシ」と定められ、第 21 条「土地整理ニ関スル処分ニ付不服アル者ハ処分ヲ受ケタル後九十日以内ニ当該官庁ニ申立ツルコトヲ得但シ第十九条ノ場合ハ此ノ限ニアラス」、ならびに第 22 条「前条ノ申立ニ対スル処分ニ付不服アル訴願ヲ提起スルコトヲ得」として、一定の不服申立ての権利を認めた。

⑤地租改正に関する規定では、第 23 条「地租条例及国税徴収法ハ勅令ヲ以テ期日ヲ定メ漸次沖縄県ニ施行ス但シ社寺地、拝所ハ地租ヲ免除ス」、ならびに第 24 条「沖縄県ニ於ケル地租ノ納

⁸¹⁾ 「沖縄県土地整理紀要」『沖縄県史 第 13 巻』603～606 頁参照。

⁸²⁾ 田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」32～34 頁参照。

期ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」とされ、第 26 条によって「沖縄県ニ於テ土地ニ関シ旧慣ニ拠リ徴収スル国税ハ第二十三条ニ依リ地租ヲ徴収スル年ヨリ之ヲ廃止」と定められた。

沖縄県土地整理法は、②土地処分の規定に重点がおかれていることから分るように、旧慣土地制度の改正を中心とした法律であり、土地処分後に、③土地の丈量と査定を経て、⑤地租改正条例および国税徴収法を適用し、最終的には沖縄県を日本本土の法体系へ包摂するというものであった⁸³。

それではここで、沖縄県土地整理事業の核心をなす土地処分の規定について少し詳しく見ておこう。第 2 条の条文は、次のようになっている。

第二条 村ノ百姓地、地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地、上納田、「キナワ」畑ニシテ其ノ村ニ於テ地割セル土地ハ地割ニ依リ其ノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トス但シ其ノ配当ヲ受クヘキ者多数ノ協議ニ依リ此ノ法律施行ノ日ヨリ一箇年以内ニ地割替ヲ為スコトヲ得

土地整理事業は、旧慣土地制度の複雑で錯綜した土地関係を本土と同様の一地一主の私的所有権に改正することを目標とし、上述のように、村において地割対象地となっている土地は、その地割配当権者（またはその権利承継者）＝現在の占有者に所有権を認めるということが、土地整理事業における土地処分の原則であった。例えば、「第四条 村ノ百姓地、地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地ヲ其ノ村ニ於テ屋敷地トシテ配当シタルモノハ其ノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トス」という場合には、村持ちの（村で共同管理する）百姓地（あるいは地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地など）から、その村において屋敷地として配当を受けた者（またはその権利承継者）＝現在の占有者に対してその屋敷地の所有権が認められた。

この他に、村持ちの地頭地・ノロクモイ地などの役地は、占有者（自作していれば自作者、小作に出している場合は小作人、質入していれば質取人、またはその権利承継者）の所有とされた（第 7～9 条）。

王国時代から、ほぼ私有地として認められていた土地（仕明地など）は、地券に相当する「手形」「差出」といった書状を所持する者の所有となった（第 10～11 条）。

村持ちや与持ちの土地で小作に出している土地（浮掛地または叶掛地）は、その土地を小作に出している村または与内の本来地割配当を受けるべき構成員の共有とし、小作関係は継続（第 6 条 1 項）することとし、永小作については、永小作人に土地の所有を認め、村または与に対して一定の報償（小作料 3 ヶ年分）を支払うことを義務付けた（第 6 条 1 項但書、同条第 4 項、報償に関しては明治 32 年勅令第 304 号⁸⁴）。この報償金については、小作人から報償金廃止運動が起こり、第 13 回帝国議会への請願にまで発展した⁸⁵。

⁸³ 田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」34 頁参照。

⁸⁴ 「沖縄県土地整理法第六条第一項第四項ノ報償ニ関スル件」『沖縄県史 第 13 巻』700～701 頁参照。

⁸⁵ 報償金廃止運動については、青嶋敏「浮掛地報償廃止運動とふたつの沖縄県土地整理改正（法）案—その相互関連性をめぐり—考察」『沖縄における近代法の形成と現代における法的諸問

入会的な利用のなされていた山林原野に関しては、第 13 条「間切山野、村山野、浮得地、保管地、馬場、牧場及間切役場ノ敷地等ハ其ノ区、区ノ字、間切、村又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トス」という規定によって、間切・村の所有が認められた。間切・島は、土地整理事業実施前の 1899(明治 32)年 1 月 1 日勅令第 352 号「沖縄県間切島規定」によって既に法人格を認められていたが、村には法人格が認められていなかったため、生活共同体としての村に山野の所有が認められたと理解されている⁸⁶。また、沖縄の山林面積の 9 割以上を占め、入会的な利用慣行のあった杣山に関しては、第 18 条の規定により、杣山は、総て官有地に組み込まれることとなった。第 15 条によって無期限の開墾が許可されている杣山は、その開墾許可を受けた者またはその承継者の所有に帰されることとなったということであった。杣山の問題については、間切・島に山野原野の所有を認めたこととあわせて次節において検討する。

この明治 32 年の沖縄県土地整理法の土地処分の方法は、沖縄の旧慣土地制度に「本土のような所持権や地券制度が一部でしかなく、大部が地割制度であったことから、地割の配当権及び持地権を利用する」という方法が用いられたのであった⁸⁷。

三 沖縄県土地整理事業の実施過程

沖縄県土地整理事業は、1899(明治 32)年 4 月から沖縄県土地整理法に基づき実施された。この事業の順序は、土地処分(所有権認定)を行い、測量、地押調査を経て、最終的には地価査定を行うというものであった。事業の実施過程において、臨時沖縄県土地整理事務局は、最終地割の積極的奨励、最終地割間際の略奪農法の監視、土地処分に関わる不服申立ての回避に意を注いだ。以下、土地整理事業の実施過程について見ておこう。

(1) 土地処分

まず、事業は、既定の方針どおり土地処分から行なわれた。「沖縄県土地整理紀要」によれば、臨時沖縄県土地整理事務局は、土地処分に先立って、「沖縄県土地整理法説明」⁸⁸という印刷物を作成・配布し、そして局員を各間切・村に派遣して現地で土地整理法を説明し、さらに土地ごとに所有権処分の指示を行った。その際に、派遣された局員は、持地の公平性を図るために、地割替えを積極的に「勧誘」した。というのも、沖縄の耕地の大部分を占める百姓地は、地割によって地人に土地を配分しているが、しかし地割後の年数が経過し土地所持の割合の権衡が失われているケース、すでに地割配当資格年齢に達しているのにまだ配当を受けていない者がいるケース、あるいは、そもそもの地割の方法が不公平で不均等な占有状態となっているケースが想定されたため、原則どおり現占有者に土地所有権を認めると公平性を失う恐れがあったからである。そのために土地整理法でも 1 年以内に地人の協議によって地割替えを行なうことができると規定していたので、

題』平成 13 年度～平成 16 年度科学研究費補助金基盤研究(A)研究成果報告書(2005 年)参照。

⁸⁶ 中尾英俊編『沖縄県の入会林野—昭和 47 年度「沖縄県における入会林野に関する調査」調査報告書—』(沖縄県林務課、1973 年)24 頁参照。

⁸⁷ 田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」33～34 頁参照。

⁸⁸ 「沖縄県土地整理法説明」は、前掲「土地整理関係資料」414～424 頁参照。

この機会に可能なかぎり地割替えを勧誘し、その地割方法の適否を監督して、できるだけ村成員に土地を所有させ、所有の公平を担保するように配慮したという⁸⁹。

また、沖縄県庁は、県知事名義で最終の地割に臨んだ農民たちが略奪農法を行って地力を損耗しないように地割終了までの過程を監視するよう次の指示を出している。

沖縄県内訓令第六号⁹⁰

郡役所

間切島番所

沖縄県土地整理法施行ニ際シ地割替ヲ行フ村多数有之地割地受授ノ前ニ租ノ耕耘施肥等ヲ粗略シ大ニ生産力ヲ害スルハ従来ノ弊風ニ有之候處今回ノ如キ殆ド県下各村ヲ通ジテ地割スル場合右様ノ弊風有之候テハ農業者各自ノ不利ナルハ勿論県下経済上ニ至大ノ影響ヲ及スマモ難計候条地割替ヲ行フ村ニ於ハ此際相当ノ監督方法ヲ設ケ右弊風ヲ矯正スルコトヲ期スベシ

右内訓ス

明治三十二年八月三日

沖縄県知事男爵奈良原繁

この訓令は、旧慣調査資料が指摘する、地割制の弊害論の延長上に位置する。すでに述べたように、地割による弊害はほとんどみられないとする一木喜徳郎の調査報告書をほぼ唯一の例外として、各種の旧慣調査資料では、地割制の下で土地の個人所有が認められていないがゆえに、沖縄県の耕地においては、粗放耕作と施肥の回避による地力収奪の略奪農法が一般的であったと報告されていた。それゆえ、県庁は、とりわけ最終の地割替え直前に略奪農法が顕著となることを抑制する施策を講じる必要があると考えたのであろう。しかし、実際、この訓令によって郡役所や間切番所がどのような対応策をとったのかを示す資料は残っていない。

次に、「沖縄県土地整理紀要」によれば、沖縄県土地整理法と同年の1899(明治32)年3月に法律第82号「耕地整理法」が公布されていたので、地割替えの際には、「同法ノ趣旨ニ依リ可成一筆地ノ面積ヲ広カラシメンコト勧誘シ農業経済ノ思想ヲ喚起」するように努めたとある⁹¹。このことは、土地整理事務局事務官の俵孫一が事業途中で離任・帰京する際に『琉球新報』紙上に残した、地割制に起因して極零細で分散する耕地を「耕地整理法」の精神に基づき広く纏めるよう講じたという談話からも確認できる⁹²。たしかに土地整理事業後、統計上は沖縄県の一筆あたりの面積は全国水準を上回っている。この点について田里修は、沖縄県が、土地整理事業の地押調査手続第7条「少数ノ土地ニシテ連接セルモノハ一筆トシ調査スルモノトス此場合ニ於若シ所有者ヲ異ニスルモノハ可成交換ヲ勧誘スルモノトス」⁹³という規定に従って、土地整理事業における地押調査の際に耕地整理を行なったために、一筆あたりの面積は当時の他府県より大きくなったとし、そ

⁸⁹ 以上の記述は、前掲「沖縄県土地整理紀要」606～609頁をもとにした。

⁹⁰ 田村浩『琉球共産村落の研究』(岡書院、1927年＝至言社、1977年)337～338頁

⁹¹ 前掲「沖縄県土地整理紀要」『沖縄県史 21巻』607～608頁参照。

⁹² 「土地整理に関する俵参事官の談話(続)」『沖縄県史 第16巻』120～121頁参照。

⁹³ 前掲「沖縄県土地整理紀要」638頁参照。

の証拠に、事務局の強引な耕地整理を非難する当時の新聞を挙げている⁹⁴。しかし地割制に起因するといわれる今日の沖縄農村全域に認められる耕地の零細分散錯圃状態を想起すると当時の統計や「沖縄県土地整理紀要」の記述には疑念がないわけではない⁹⁵。

(2) 各作業過程

沖縄県土地整理事業では、事務局内に測量課が設置され、速成の技師も独自に養成し、また現場の測量においても、近代的な三角図根点測量という方法が用いられた⁹⁶。

この事業の各作業過程は、担当者も役割もほぼ完全な分業制が敷かれ、測量課はただ正確な地積調査だけを行い、また査定課の地押調査員は地主総代立会いで一筆毎の地目・境界・等級・所有主の調査だけを行なった。これと平行して物価調査・収穫調査なども行なわれたが、上記作業担当者は、地価査定の問題に関わることはなかった。

地価の査定では、地位等級制度が用いられた。地位等級の査定自体は、1898(明治 31)年から事務局内部で秘密裏に行なわれた。地位等級の査定は、まず田畑宅地について郡ごとに最優良地を選出し、これと比準しつつ、郡内間切ごとの上中下のモデル地区(県内 75 ヲ所)を選定し、そこで収穫調査を行なったとされる。これにより郡ごとの「間切位」「村位」が決定され、それぞれの等級と等級ごとの石量などを調べた。

地押調査は、これら「間切位」「村位」に比準して各地の一筆の地位等級を決めればよいのである。こうして、事務局は、1902(35)年 1 月までに地押調査と一筆地測量を完了し、それを基礎に地押課は同年 1 月から土地台帳の調製に入り、3 月から地価算定にとりかかったのであった⁹⁷。

(3) 紛争処理

上述のように沖縄県土地整理法においては、土地処分に不服ある者に対して、一定の不服申立ての権利を認めていた。同事業の実施過程における最大の紛争は、上に少し触れた浮掛地処分をめぐる報償金廃止運動であった。

臨時沖縄県土地整理事務局は、同事業が「円滑平和ノ間ニ大体ノ終結ヲ見ルニ至リ」と処分方法を賞賛しているが、土地処分の際しては「了得シテ異議ナキニ至ラシメ」るまで説諭するという方針で臨み、「要スルニ処分ノ形式ニ重キヲ措カスシテ一指示誘導シ以テ了得異議ナキニ至ラシ

⁹⁴ 田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」43 頁注(1)参照。

⁹⁵ 来間泰男も前掲「土地整理事業」『沖縄県史 第 1 巻』414 頁において、土地整理事業後の統計にみられる沖縄の、しかも宮古と八重山の一筆あたりの面積がずばぬけて大きいことに疑問を呈している。これについて、仲地宗俊は、『土地整理紀要』がとらえている「一筆」と今日普通にいわれている「一筆」ではその範囲が異なるのではないかと考えられる」と論じている。いずれにせよ、一筆あたり面積が全国水準を上回っているという記述に対しては筆者も単純には同意できない。仲地宗俊「農地」『沖縄県農林水産行政史 第 3 巻』(沖縄県農林水産部、1989 年)237 頁参照。

⁹⁶ 測量に関しては、前掲「沖縄県土地整理紀要」610～632 頁、ならびに田里・前掲「土地関係資料[解説]」448～450 頁参照。

⁹⁷ 以上は、田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」35～36 頁の整理による。前掲「沖縄県土地整理紀要」632～641 頁も併せて参照。

ムルノ方法」をとったという。そのため土地処分に際して不服申立てを行なう者も少なく、また処分申請をした者に対しても了得するまで説諭したので大抵は申請書の却下を求め、私訴に属する争いについても説明示諭して調停和解の方法をとり、結果として濫訴健訟は避けられたとされる⁹⁸。それゆえ次の表にみるように土地所有権処分申請件数は少ない。

土地所有権処分申請件数			
件数	私訴ニ属スルニヨリ却下シタル件数	説諭ニ服シ却下ヲ申請シタル件数	処分件数
28	15	9	4

このように紛争が少なかったのは、事務局の説諭・誘導もさることながら、事業実施過程において各作業を完全に分離したことに起因するとも考えられている。本土の地租改正においては、農民自身が地押・丈量を行なったために測量の不正確が生じ、また農民の申告による地価額と政府の予定した地価額をめぐって紛争が多発したのに対し、沖縄の土地整理では、事務局が直接測量を行い、一筆地の測量と地押調査とを分離して地租改正を行なったため農民との摩擦を避け得たのが特徴であるとされる⁹⁹。

(4) 村落の対応 ―最終地割について

臨時沖縄県土地整理事務局は、土地処分に際して地割替えを勧誘していたが、ここで現存する資料で土地整理事業直前に実施された最終の地割替えについてみておきたい。政府と県は、土地整理事業にあたって、誰に対して、どのような方法で土地所有権を認定するか議論を尽くしてきた。結局、沖縄県土地整理法に規定されたように、沖縄の耕地の大部分を占める割替制の百姓地については、原則として法律施行時の占有者に対して土地所有権を付与し、最終的な地割替えやその他の複雑な利用関係を含む耕地の所有権については当事者の協議に委ねることで処理したわけである。従来の研究では、こうした沖縄県土地整理事業の土地所有権認定に対して、変容した地割制の下での「土地占有の事実」の最大限の尊重¹⁰⁰、また現地の社会的勢力関係の追認¹⁰¹として認識されてきた。土地所有権の認定が、法律施行時の土地占有の事実を優先することによって行なわれたということは、結果的として土地の不均等な占有をはじめとするあらゆる実態・諸関係を尊重し、追認することであったということとは否定できないであろう。それでは、臨時沖縄県土地整理事務局の行なった持地の公平性を担保するための地割替えの奨励・勧誘に応じて実施された最終の地割は、どのような意味をもつものであったのであろうか。

「土地整理紀要」によれば、実際に事務局の地割の勧誘に応じて地割を行なった村は、下記の表にあるように沖縄全県下 563 村のうち、291 村を数える。

地 割 村 数 表

⁹⁸ 前掲「沖縄県土地整理紀要」607～608 頁参照。土地所有権処分申請件数表も転載。

⁹⁹ 田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」35 頁参照。

¹⁰⁰ 西原・前掲「土地整理事業」に関する一考察」43 頁、ならびに同「土地整理」『沖縄近代史辞典』402 頁参照。

¹⁰¹ 田港・前掲『沖縄県史 第 3 巻』313～314 頁、

郡 名	地割替ヲ行ヒタル村	地割替ヲ行ハサル村	計
島尻郡	90	112	202
中頭郡	91	65	156
国頭郡	109	26	135
宮古郡	0	38	38
八重山郡	1	31	32
計	291	272	563

「同紀要」によれば、「一般ニ土地ノ所有ヲ得セシメ及所有ノ公平ヲ保タンカ為メ此際可也地割替ナスヘキコトヲ勧告シタルノ結果」、比較的近年に地割を行なった村や地割の方法が公平で所持の割合も比較的公平であった村を除いて、「大抵之ヲ遂行セシメタリ」という¹⁰²。この全県下の過半数を超える村が割替えに応じたという結果に対して、西原文雄は、「沖縄県の全村五六三村のうち、約半数近く(約四八・三%、宮古を除いても四四・六%)の二七二村(二三四村)は、当局の積極的勧誘にもかかわらず、割替えに応じなかった。とくに島尻や八重山では、むしろ割替えなかった村数の方が多かった」のであり、このことは、「少しオーバーな表現をすれば、それらの村では「地割制」なるものが、すでに事実上崩壊をとげ、土地保有権が「所有権」化していたことを意味するのではないかと思われる」としている¹⁰³。

この西原の議論では、地割の確認されていない宮古郡は除かれているものの、上納田を除き耕地一般の割替制を確認できない八重山郡を地割制崩壊の論拠にしているのは問題であるが、ここでは問わない¹⁰⁴。しかし、最終地割を実施した村落数だけで、こうした所有権化という評価は妥当するのであろうか。西原自身が控えめにも「オーバーな表現」としているように、この評価はいささか早急に過ぎると思われる。しかもこの最終の地割替えについては、それを実施した村の資料が以下に挙げる僅かな資料しかなく、また実施しなかった村についても当時の状況を示す資料はほぼ現存しない。本稿第 2 章で既に見た、安良城盛昭の分析のように地割制の本来の形態が「人頭割」であったとすれば、たしかに、本島南部島尻郡の村落において典型的に見出せる「持地ノ変動ナシ」という割替形態は変容したものということができるであろうが、このことが、即座に地割制の自壊、すなわち土地所有権の内発的生成と直結されてはならない。繰返しになるが、地割制は、琉球近世末期以降、村落内に生じた階層分化と連動するかたちで、少数の富農化した地方役人層による土地集積、割替地の固定化が進行する中で変容を被っていたと考えられるが、結局、それは、富農による土地の集積・長期占有化の段階へ移行しきる前に沖縄県土地整理事業によって強権的に政府によって解体されたのであって、決して私的土地所有権が内発的に成立して、地割制を自壊させたというわけではなく、あくまでも萌芽的なものにとどまっていたと考えるべきであろう。

さて、それではここでの課題である最終の地割に関する検討に戻ろう。最終の地割に関して、その様子を窺い知ることのできる資料は、沖縄本島北部国頭郡の名護間切宇茂佐村と羽地間切稲嶺村、首里・那覇に隣接する真和志間切識名村の 3 点の資料しか確認できない。以下に、この 3 点

¹⁰² 前掲「沖縄県土地整理紀要」608～609 頁参照。地割村数表も転載。

¹⁰³ 西原・前掲「土地整理事業」に関する一考察」29 頁参照。

¹⁰⁴ 本稿第 2 章第 1 節一において論じたように、宮古・八重山といった先島諸島には、耕地一般における割替制の未確認という問題があり、またこの地域では、極端な土地の低度利用や耕作の流動性を視野に入れて所有の問題を考察する必要がある。

の最終地割「決議書」の一部を引用し検討を加えたい。

①名護間切宇茂佐村の最終地割「決議書」(明治 32 年 5 月 18 日付け)¹⁰⁵。

決 議 書

- 一、総地数ハ従来ノ一定セズ、人口ノ増減ニ依リ地割替毎ニ変動ス、其旧地数ハ二百十九地五分五厘ニシテ、新地数ハ三百十九地七分五厘トス。
- 二、持地人地割率ハ従来男七歳以下二分、十四歳以下五分、十五歳以上一、女七歳以下二分、十四歳以下二分五厘、十五歳以上五分ナリシ處、地割公平ナラシムル為メ年齢ニ拘ハラズ男一、女五分宛配当スルコトニ変更ス。但一旦持地ヲ離シ公課ヲ受ケザリシ者ニシテ今回更ニ配当ヲ受クル者及ビ廢疾者ニハ男五分、女二分五厘宛配当スルコト。

〔以下省略、下線は筆者による〕

②羽地間切稲嶺村の最終地割「決議書」(明治 32 年 6 月 3 日付け)¹⁰⁶。

決 議 書

- 一 総地数ハ従来ノ一定セリ即チ200地ナリ
- 二 持地人各自ノ地割率ハ変更セズ男女共同ニ配当スル事
- 三 雇人ノ配当地ハ其雇主ニ配当シ来リシモ今回ハ公平ナラシムル為メ本人ニ配当スル事

〔以下省略、下線は筆者による〕

③真和志間切識名村の最終地割「決議書」(明治 32 年 5 月 11 日付け)

- 一 田及び甘蔗敷は此際地割替をなすも、其他の口畑、及山野は明治三十一年に地割替をなしたるを以て今回は割替せざること。
- 一 田及び甘蔗敷を地割するも総地数は変更せざること。
- 一 各自の持地率も変更せざること。
- 一 地人各自の地割率は別記の通り。

〔以下省略、下線は筆者による〕

①宇茂佐村は、沖縄本島北部国頭郡名護間切管轄で、本部半島のつけね東シナ海に面した場所に位置する。宇茂佐を含めその周辺は水田の卓越した地域であり、また仕明地が多い地域でもある。宇茂佐村の地割の形態は、「地割基準値一覧(明治 16 年 3 月)」によれば、一定年齢の男女

¹⁰⁵ 仲吉朝助「琉球の地割制度(2)」史学雑誌第 39 編第 6 号(1928 年)598 頁参照。なお、同じく名護間切宇茂佐村の最終地割資料は、田村・前傾『琉球共産村落の研究』330～337 頁においても確認できる。

¹⁰⁶ 「明治 32 年 土地整理ニ関スル書類—真喜屋・稲嶺村事務所」前掲『戦前期の沖縄農地制度資料』304 頁参照。同資料を用いた論文として、浮田典良「沖縄本島における村落形態と村落構造—地割制度と関連して—」九学会連合編『人類科学 第 26 集』(1974 年)、春日文雄「土地整理期」沖縄農村の社会構造—羽地間切稲嶺村を中心にして—」村落社会学会編『村落社会研究 第 23 集』(御茶の水書房、1987 年)など参照。

に地割率を設定して土地を配分する人頭割「年齢ニ依り部合ヲ設ク」という形態であり¹⁰⁷、この最終地割「決議書」の「二」も、従来は、年齢によって持地率に差異を設けていたことを示している。しかし、この最終の地割替えでは、地割を公平に行なうために年齢を問わず、男には一地、女には五分を配当することに変更されている。ここで変更された年齢を問わず土地を配分するというのが意味するのは、その年に生まれた者も含めてほぼ全員に土地を配分したということを表しているのかもしれない。このことは、男女の区別なくその年に生まれた人すべてに一定面積の田畑を与えたと言われる本島北部国頭郡金武間切惣慶村における明治 32 年最終地割のケース¹⁰⁸から推測されるが、断定はできない。

同「決議書」の「二」但書には、「一旦持地ヲ離シ公課ヲ受ケザリシ者ニシテ今回更ニ配当ヲ受クル者」、および「疾病者」に対しても土地を配分するということが決議されている点は非常に重要である。ここで、「一旦持地ヲ離シ公課ヲ受ケザリシ者」とは、定年で地割から離れた者、そして何らかの理由で持地を手放した日雇農民や従属農民のことを指すと考えられるが、最終の地割では、こうした土地無し農民に対しても土地を配分したことを示している。

②稲嶺村は、沖縄本島北部国頭郡羽地間切管轄の村であり、①の宇茂佐村とは本部半島を挟んで羽地内海の北東のはずれに位置する。羽地間切一帯は、沖縄本島でも有数の水田卓越地帯であり、こちらも仕明地が多い地域である。真喜屋・稲嶺村の地割地の配分の形態は、「地割基準値一覧(明治 16 年 3 月)」によると、年齢・性別に関わらず土地を配分する「人頭割 年齢ニ関セス」という形態であり¹⁰⁹、この「決議書」の「二」も、このことを示している。注意すべきは、「三」で、最終地割において「雇人ノ配当地ハ其雇主ニ配当シ来リシモ今回ハ公平ナラシムル為メ本人ニ配当スル事」となっている点である。ここでの記述から、稲嶺村では従来、何らかの事情で「雇人」となった者に配分されるべき土地は、その「雇主」に対して配分し、「雇人」には直接配当を受ける権利がなかったことが分るが、その雇主とは、私有の仕明地を有する富農層で、ほぼ村役人かその経験者であった。しかし、最終地割では、直接配当を受ける権利を喪失していた雇人に対しても土地を配当したのである。この決議書に付随する持地数の一覧表には、雇人であった者に対して直接土地を配当し、雇主の持地数は減ぜられていることが記録されている。すなわち、ここでも最終の地割において、宇茂佐村と同様に日雇農民や従属農民といった土地なし農民に土地を配分したのである。

そして、上述の 2 つの村落に対し、③の識名村は、沖縄本島の首里・那覇に隣接する真和志間切管轄の都市近郊農村であり、水田もわずかにあるが、典型的な畑作卓越地域である。地理的に首里・那覇に隣接しているため、無禄士族の小作人も多い。識名村の地割地の配分の形態は、「地割基準値一覧(明治 16 年 3 月)」によると、年齢・性別に関わらず土地を配分する「地割ニヨリ持地数ニ異動ヲ来タササルモノ」という形態であり¹¹⁰、この「決議書」の規定も、このことを示している。地人各自の地割率に関してはその資料が失われているため、どのような土地の配分状況であったのかを確認することはできない。識名村の最終地割では、上述の 2 例とは異なり、前回の地割を踏襲するかたちで行なわれている。本島南部一帯、とりわけ都市近郊の農村では、人口が稠密で、

¹⁰⁷ 「地割基準値一覧(明治 16 年 3 月)」『沖縄県文化財調査報告書第 6 集 津堅島地割調査報告書』(沖縄県教育委員会、1977)46 頁参照。

¹⁰⁸ 宜野座村史編集委員会編『宜野座村誌 第 3 巻』(宜野座村、1989 年)85 頁参照。

¹⁰⁹ 前掲「地割基準値一覧(明治 16 年 3 月)」48 頁参照。

¹¹⁰ 前掲「地割基準値一覧(明治 16 年 3 月)」50 頁参照。

新たに配分することのできる土地は少ない。また、各自の持地数に異同がないということは、それぞれのパイを減らして、より多くの人間に配分するという配分形式(ギアーツに倣って言えばインボリューション)を採用することはない。識名村だけをみると、事実上、不均等となっていた土地占有の実態、勢力関係を追認するという従来の土地整理事業の土地処分(所有権認定)に対する通説的見解も妥当であるといえる。

最終地割に関して、その実態を明確にできるほどの資料がなく、一般化して述べることはできないが、どうやらたんに、農村の現状の追認という通説的見解だけでは説明しきれないようである。仲地宗俊は、上述の宇茂佐村、稲嶺村の事例をとりあげ、「最後の地割は、それまでの過程で耕地を失った者に対しても耕地を配分するという、共同体としての農地利用の調整を行なったものと考えられる。農地が共同体の構成員の生活を支える基盤としてなお強く意識されていたといえるのではないだろうか」としている¹¹¹。土地整理事業直前の村落は農民層の階層分化が進みはじめていたが、それでも、本島北部の村落においては農民の生存維持を優先する倫理はなおも残されていたといえよう。すなわち、琉球近世の土地割替制(地割制)は、貢納の均分化・徴税制度としての性格を持ち合わせていたが、明治期 30 年代に至るまで、共同体成員の生存維持という意味を喪失していたわけではなかったのである。

第三節 杣山問題

それでは、本節では、沖縄県の土地整理事業において争点であった杣山問題について検討することとしたい。ところで、沖縄研究において杣山問題は、日本本土の地租改正事業における入会山の官民有区分と同様の問題をはらむ問題とみなされている。たしかに土地整理事業における杣山の官有地化は問題が多かったが、杣山の官有地化によって農民の慣習的利用が排除されたわけではないという点では本土の官民有区分ほど激しい問題ではなかったといえよう。さらに、杣山の成立ならびにその管理・利用形態の生成を歴史的経緯から見ていくと、私見では、杣山の慣行的な利用を本土の入会と全く同列に扱うのは若干無理があるともいえる。しかしながら、これは、杣山の入会的利用を否定するものではなくて、たんに杣山の管理・利用形態が本土の入会と比べてルースであったという意味において、全く同様のものとするには無理があるということを指摘しているに過ぎない。本節で見ると、杣山の管理・利用形態は、本土の村落のように共同管理を自生的に生成してきたというよりも、王府のコントロールや村落外部からの衝撃によって生成してきたという側面も無視し得ない。以下、杣山問題に関して、明治 10 年代の杣山開墾問題から 1906(明治 39)年の杣山払下問題までの流れおってを見ていくこととしよう。

一 杣山開墾問題と杣山の官有地化

杣山の開墾は、明治 10 年代後半から農民の抵抗を押し切るかたちで、貧窮士族層救済の「士族授産」を名目として行なわれていたが、それが、杣山開墾事業として本格的に展開されるようになったのは、県政の指針が旧慣諸制度改革へと舵をきり始めた奈良原繁が沖縄県知事として赴任した

¹¹¹ 仲地宗俊「沖縄における農地所有と利用の構造に関する研究」琉球大学農学部学術報告第 41 号(1994 年)28 頁参照。

1892(明治 25)年以降である。実は、奈良原繁は、1872(明治 5)年に鹿児島県庁の命を受けて、伊地知貞馨とともに来琉したのをきっかけに、琉球において養蚕と開墾事業の奨励に取り組んだことがあった¹¹²。

奈良原繁は県知事に就任するとすぐに、「土族授産」「食糧問題の解決」「殖産興業」を掲げて杣山開墾政策を打ち出した。杣山の中にも置県後の乱伐によってすでに荒蕪地と化しているところもあり、数千人の無禄士族の存在もあって、奈良原知事のスローガンは、その名目上は時宜にかなった政策であったといえる。県庁技師として当初は奈良原知事の杣山開墾政策を支持していた謝花昇は、荒蕪地に限るなどの条件付でその開墾を認めるが、開墾地が瞬く間に拡大していくと奈良原知事の政策に対立し¹¹³、土地整理事業後の杣山処分においては杣山の「民地民木」論を展開するにいたった。

土地整理事業直前における明治 26 年以降の杣山開墾事業では、約 1 万 ha 余の土地が短期間のうちに開墾用地として無料で貸し出された。開墾許可面積が多いのは、他府県人の 43%、ついで地元間切村 21%、首里那覇人 13%となっており、結局その土地は、土地整理事業や杣山処分によって私有地として認められた¹¹⁴。1891(明治 24)年にはすでに他府県人への開墾許可が認められるようになっていたため開墾者の半数近くを他府県人が占めることになった。この杣山の開墾許可という利権獲得を巡っては、当時政財官の癒着が 1894(明治 27)年 5 月 26 日の衆議院でも追及された¹¹⁵。とりわけ奈良原県知事は、自身と同郷である鹿児島県人や奈良原一族へ開墾を許可したといわれ、上述のように沖縄において現存する製糖会社所有農地という問題は、奈良原知事時代の開墾、払い下げに起源するものとみられる¹¹⁶。

このように杣山の開墾は明治 10 年代後半には開始されているが、県庁はその頃既に杣山を官有地としてみなしていたようである。1883(明治 16)年 12 月 4 日の宮古島役所長伊王義之介からの「宮古島杣山諸木仕立培養保護」についての伺(宮第 463 号)に対しても、県庁は、1885(明治 18)年 2 月 19 日付け沖縄県令西村捨三代理沖縄県大書記官森長義の名義で「杣山は官山と心得べし」との指令(指第 147 号)を発している¹¹⁷。

しかし、旧慣存置政策の本格的な見直しの始まる明治 20 年後半に実施された、1893(明治 26)年沖縄県内務第一課編「沖縄旧慣地制」によれば、杣山は、「是ハ純然タル山林ニシテ其栽培ノ方法及ヒ伐採ノ手続等ハ極メテ嚴重ナル成文ノアルアリテ規模頗ル備ハレルモノハ如シ而シテ其事体ノ関係ヲ挙クレハ官民共治ノ実蹟アル地ナリ」(下線は引用者)¹¹⁸とあり、杣山の管理・利用は「官民共治」であるとして地籍についての明言はない。本章第 1 節において見た仁王主税官、一木書記官の報告書にもあらわれているように、杣山は官有地とされる一方で旧慣に基づく杣山の管理は高い評価を受け、農民の慣習的な利用も当然認められていたのである。ところが、明治 26 年に法典調査会からの依頼で農商務省が行なった全国各府県の入会慣行調査において、沖縄県知

¹¹² 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)118～119 頁参照。

¹¹³ 大里康永『沖縄の自由民権運動』(太平出版社、1969 年)103 頁参照。

¹¹⁴ 仲間・前掲『沖縄林野制度利用史研究』119～121 頁参照。

¹¹⁵ 三木・前掲『八重山近代民衆史』157 頁以下参照。

¹¹⁶ 前掲(注)24 参照。

¹¹⁷ 仲吉朝助「琉球産業制度資料 前編」小野武夫編『近世地方経済史料 第 9 巻』(近世地方経済史料刊行会、1932 年)281 頁参照。

¹¹⁸ 沖縄県内務第一課編「沖縄旧慣地制」(1893 年)『沖縄県史 第 21 巻』156 頁参照。

事は、農商務大臣から照会を受けた入会慣行調査に対し、以下のように報告している。

〔県知事の報告書〕¹¹⁹

本年六月五日付林第四二九号ヲ以テ入会権ニ関スル旧慣例取調方御内訓相成候処本県之儀ハ森林原野ノ制度内地ト異リ其森林原野ト称スルモノ多クハ官有地ニメ各人ノ私有ニ属スルモノ至テ少ナク而メ旧藩末之ヲ隣地ノ村々ニ分割担当セシメ尚官費ヲ以テ山林監守吏ヲ置キ村民ヘモ其監守ニ係ル幾分ノ費用ヲ負担セシムルミナラス尚保護植栽ヲカメシメ或種ノ樹木ヲ除クノ外ハ之レカ伐採ヲ許シ稍部分木制ノ姿ニ相成居其下草類ノ如キモ担当村ノモノトメ刈取ヲ許シ他村ヘハ之ヲ許サルノ慣例ニ候得共内地ニ於ル入会権ノ体様ヲ具ヘタルモノニ無之随テ御内訓ノ別紙事項ニ該当スル事実無之候条此段及上申候也

明治廿六年七月廿二日

沖縄県知事 奈良原 繁

農商務省大臣 伯爵 後藤象二郎 殿

(下線は引用者)

県知事の奈良原繁は、いまだ土地整理事業も行なわれず、したがって官民有区分も行なわれていない沖縄において山林を官有地とした上で、慣例による利用があるとしながらも「内地ニ於ル入会権ノ体様ヲ具ヘタルモノニ無之」「該当スル事実無之候」と回答している。ここで「森林原野ト称スルモノ」が、杣山をさすことは明白である。というのも、沖縄の山林の大部分が杣山だからである。この回答が、いかなる調査に基づくものか、また山林(杣山)を官有としたことがいかなる根拠に基づくものなのかは実はよく分っていない。それゆえ、杣山開墾事業を積極的に推進し、かつ土地整理事業において積極的に杣山の官有化を図った奈良原知事がこうした回答をしたことは、後世の研究者から非難をもって引用されている¹²⁰。それでは、次に沖縄県土地整理事業における杣山の処遇についてみてみることにしよう。

二 沖縄県土地整理事業における杣山

杣山開墾が積極的に推進される状況の下、沖縄県土地整理事業が行われた。沖縄県土地整理法第 18 条では、次のように規定された。

「杣山、川床、堤防敷、道路敷及其余地其他民有ト認ムヘキ事実ナキモノハ総テ官有トナス杣山ノ保護管理ニ関シテハ勅令ヲ以テ規定スルモノノ外従来ノ慣行ニ依ル」

この規定により、杣山は、一旦全て官有地に編入されることとなった。そのため、沖縄県の山林のおよそ 72%が官有林となったのである。ここでまず問題となるのは、従来入会的利用慣行のあった

¹¹⁹ 福島正夫／清水誠編『明治二十六年 全国山林原野入会慣行調査資料 第五分冊』(民法成立過程研究会、1956 年)187 頁参照。

¹²⁰ 中尾・前掲『沖縄県の入会林野』17～20 頁、菊山正明「林野改組と入会権—沖縄県土地整理事業を中心に—」沖縄文化第 11 巻 1 号(沖縄文化協会、1974 年)80 頁、仲間・前掲『沖縄林野制度利用史研究』131～132 頁など参照。

杣山が官有地とされたことによって、農民の入会的利用がどのように扱われたのかということである。上記の第 18 条の規定において、杣山の保護管理に関しては、「従来ノ慣行ニ依ル」とされており、このことは、臨時沖縄県土地整理事務局発行の「沖縄県土地整理法説明」の第 18 条の説明にもあらわれている¹²¹。

「杣山、川床、堤防敷、道路ノ余地ハ悉ク官有ナリ此等官有地ノ外若シ民有ト認メ難キ地所アレハ是モ亦官有トナルナリ

杣山ハ官有地トナルモ其樹木ノ仕立、伐採、其他保護、管理等一切ノ取扱ハ他日勅令ヲ以テ定メラルハモノ外ハ渾テ従来ノ通りナリ」(下線は引用者)

第 18 条の規定、ならびにこの説明によれば、原則として農民の杣山利用は従来の通りであり、これは、土地整理事業前に県が主張していた、いわゆる「官地民木論」である。18 条中に「勅令ヲ以テ規定スルモノ」という例外があり得ることは示唆されているものの、実際にはそのような勅令は出されることはなかった。先にみた沖縄県土地整理法案の第 13 回帝国議会貴族院の審議過程において初代の沖縄県令であった鍋島直彬が、この 18 条にある勅令について政府委員に問い合わせたことを次のように述べている。

「勅令ヲ以テ規定スルト云フノハドウ云フコトカト政府委員ニ承リマシタ所ガ是ハマダドウ云フコトハ云フ勅令ノ草案モナケレバ腹案モナイ、併ナガラ固ヨリ沖縄ニハ慣例ガアッテ内地トハ異ナルカラ杣山ノ保護管理ニ於テハ務テ旧慣ニ従ッテ、旧慣ヲ改ムルヤウコトハシナイ精神デアル、併ナガラ万一濫伐ノ弊ガアッテ取締ガ附カスト云フトキハ已ムヲ得ズ勅令ヲ以テ多少ノ制限ヲ付スルコトハアルカモ知レスト云フコトデ万一ニ拵ヘルカモ知レスト云フコトヲ詳ニ答ヘラレマシタ、ソレデ多少安心シマシタガ本員杯ハ実ハ勅令ヲ以テ規定スルト云フ文字ハナクテモ宜イカト思ヒマス」(下線は引用者)¹²²

鍋島によれば、18 条の勅令という規定が万一の事態に対処するための予防的な規定であったことがわかる。さらに鍋島は続けて、以下のように杣山の処分について細心の注意を払うよう念を押している。

「山林ニ依ッテ生活シテ居ルト云フ処デハ旧慣ニ依ッテヤラナケレバ理窟詰メニ官有ト云フコトニ…証拠ガナイカラ實際御前達ノ物デナイト云フヤウナ過酷ナコトガアッテハ実ニ処分上大変間違ナルノミナラズ沖縄一県ノ不幸ヲ来サウト思ヒマス、是モ法文上デハ政府委員ノ説明ヲ承リマスレバ決シテ過酷デモ何デモナイ積デアリマスガ、当局者ガ誤ツタトキハ右様ナコトガ出来ストモ云ヘナイノデアリマス、是ハ政府ハ勿論沖縄県土地整理事務所ニ於テモ注意シテ右様ナ急激ノ変更ガ大不幸ヲ来スコトノゴザイマセヌヤウニ偏ニ御注意アランコトヲ希望致シマス」(下線は引用者)¹²³

¹²¹ 前掲『宜野湾市史 第 4 巻』422 頁参照。

¹²² 前掲「第十三回帝国議会貴族院議事速記録第三十五号」137 頁参照。

¹²³ 前掲「第十三回帝国議会貴族院議事速記録第三十五号」138 頁参照。

杣山の処遇に関しては、土地整理法制定前に旧慣調査にあたった仁王や一木などから利用者の生活を脅かさぬよう意見が出されていた。上述のように、一木は、杣山の管理制度を高く評価し、一応これを官有としながらも利用者の生活に衝撃を与えないように、杣山を純然と官有に編入するとするならば、利用者の生活の需用を充たすために特例措置を設けるか、山林行政上特例措置を認めることができないなら寧ろ間切の所有にすべきであると提案しており、山林の官民有区分は、土地制度の改正の後にすべきであろうと報告していた。そして、実際、土地整理事業での杣山の取扱いは、地盤を一旦官有地とただけであり、従来の農民の慣行的利用はほぼ従来どおりであったといえる。杣山処分は、さらに 1906(明治 39)年の「沖縄県杣山特別処分規則」(勅令第 191 号)まで持ち越されたのである。次に、杣山処分問題を概観しよう。

三 杣山処分問題

このように県、国は、杣山を一旦官有とすることで実質的な処分を延長していたが、1904(明治 37)年に農商務省山林局から 2 名の係官が派遣されて沖縄の森林調査を行なっている。この調査は、「沖縄県森林視察復命書」として纏められており、その報告書の冒頭に「杣山処分ニ関スル意見ノ如キ未タ公ニスルヲ得サルモノハ之ヲ删除シタルモノアル」と書かれていることから¹²⁴、農商務省から派遣された係官が、杣山処分のために沖縄の山林の調査を行なったことがわかる。その後、1906(明治 39)年 4 月には、勅令第 60 号によって、沖縄県杣山処分調査のための係官が配属されている。その勅令の理由書によれば、杣山を土地整理事業において国有にしたが、永遠国有として存置する必要のないものも多く、また古くから杣山を所有地として思惟してきた住民が、国有となったことで恐慌をきたし盗伐が横行しており、このままでは杣山の荒廃は必死である。それゆえ早急に杣山の存置の要否を調査し、不要と判断されたものは地元住民に売却し官民相互の利便をはかるために調査・処分を行なう臨時の調査機関を特設する必要があるとのことであった¹²⁵。

1906(明治 39)年 7 月には勅令第 191 号「沖縄県杣山特別処分規則」が出された。

勅令第百九十一号¹²⁶

沖縄県杣山特別処分規則

第一条 沖縄県下之国有林野ニシテ国土保安上又ハ其ノ経営上国有トシテ保存スルノ必要ナキモノハ左ノ場合ニ限り随意契約ヲ以テ売払ヲ為スコトヲ得

一 国有林野ヲ其ノ造林保護ヲ為シタル区 間切 島又ハ村ニ売払フトキ

二 土地整理以前ニ開墾又ハ牧畜ノ為貸付シタル国有林野ヲ其ノ事業ヲ成効シタル者ニ売払フトキ

前項ニ依リ区 間切 島又ハ村ニ売払ヒタル国有林野ノ代金ニ付テハ十五箇年以内年賦延納ヲ許可スルコトヲ得

第二条 国有林野ノ産物ハ農商務大臣ノ定ムル所ニ依リ造林保護ヲ為シタル区 間切 島又ハ村ニ之ヲ譲与スルコトヲ得

¹²⁴ 農商務省山林局編「沖縄県森林視察復命書」(1904 年)『沖縄県史 第 21 巻』695 頁参照。

¹²⁵ 『沖縄県史 第 16 巻』771 頁参照。

¹²⁶ 『沖縄県史 第 16 巻』784～785 頁参照。

この「沖縄県杣山特別処分規則」によって、従来、杣山を保護管理してきた区、間切、村と土地整理以前の杣山開墾政策によって杣山の有期開墾許可を得て開墾していた者に払下げられることになった(杣山の無期開墾許可を得ていた者は土地整理の時点で土地整理法第 15 条により所有権を得ていた)。この処分規則と同時に、不要存置の基準が、農商務省訓令第 31 号「沖縄県国有林野整理処分調査規定」によって定められた。その基準は以下の通りである¹²⁷。

第三条 左ノ各号ノ一ニ該当スル林野ハ国有トシテ存置ヲ要セサルモノトス

- 一 開墾若クハ牧畜ノ為メ貸付シタル林野ニシテ其事業成功シタル箇所
- 二 平坦地丘陵地等ニシテ農業上ノ利用ニ適スル箇所
- 三 牧畜ニ適スル箇所
- 四 牧草若クハ緑肥採取等ノ為沖縄県民ノ農業上必要ナル箇所
- 五 自木材又ハ稼用材採取ノ為沖縄県民ニ必要ナル箇所
- 六 第四条ニ該当セサル箇所

前項第五号ノ箇所ハ地元ノ区間切島又ハ村ノ地籍ニ属スル国有林野ノ全面積ノ二分ノ一ヲ超ユルコトヲ得ス但し地方ノ状況ニ依リ此標準ニ依リ難キ場合ハ此限ニ在ラス

第四条 左ノ各号ノ一ニ該当スル林野ハ国有トシテ存置スヘキモノトス

- 一 森林法第八条各号ノ一ニ該当スル箇所
- 二 前条第一号乃至第五号に依り国有として存置を要セサル区域ヲ除キタル林野ニシテ左ノ一ニ該当シ国ニ於テ林業ヲ経営スルニ適スル箇所
 - イ 一団地ノ面積一千町歩以上ナルモノ
 - ロ 一団地ノ面積二百町歩以上ニシテ団地相互ノ交通不便ナラス其合計面積一千町歩以上ナルモノ
 - ハ 一団地ノ面積二百町歩以上ニシテ一千町歩以上ノ存置箇所ト併セテ作業ヲ為し得ヘキモノ
- 三 国ノ林業経営上必要ナル箇所
- 四 地元ノ間切島又ハ村ニ於テ現在利用ノ見込ナク民有ニ適セサル箇所

この杣山処分により、杣山は有償で地元の間切・島・村(部落)等に払下げられた。1905(明治 38)年の沖縄県の山林原野総面積は 137278 町歩で、そのうち官有 991598 町歩、公有 15896 町歩、社寺有地 8 町歩、私有 22215 町歩であったものが、1920(大正 9)年には、山林原野総面積は 133287 町歩で、そのうち官有 37669 町歩、公有 69477 町歩、社寺有地 15 町歩、私有 26129 町歩となり公有地の面積が激増していることが分る¹²⁸。実のところ、杣山処分後における公有地の激増は、県庁ならびに政府の意図するところであったことが指摘されている¹²⁹。というのも、土地整理事業が実施されている最中にはすでに将来の杣山は払下げを見越した動きがあったからである。土地整理事業が実施されている最中、杣山の集中する本島北部名護間切において国有土地森

¹²⁷ 「沖縄県国有林野整理処分調査規定」『沖縄県農林水産行政史 第 15 巻』(沖縄県農林水産部、1983 年)446～447 頁参照。

¹²⁸ 『名護市史 資料編・1 近代歴史統計資料集』(名護市役所、1981 年)306～307 頁参照。

¹²⁹ 田里・前掲「沖縄県における地租改正の特色」39～40 頁参照。

林原野下戻に備えて旧藩以来の土地関係の書類を保管するよう次の指令を発している。

名発第三三一号¹³⁰

旧藩来備付ニ係ル土地書類及ビ社寺地処分並地租改正当時官民有区分調査ニ関スル書類ハ国有土地森林原野下戻申請事件調査上必要ナル材料ニ付特ニ保存ヲ要シ候趣ヲ以テ其ノ書類保存ノ筋ヨリ通牒有之候右ニ関スル書類ハ各村ニ於テ精々注意保存候様取計可有之此旨申込候也

明治三十二年十月十九日

名護間切役場

西方各村頭

(下線は引用者)

土地整理事業における杣山の官有地化は、沖縄において旧慣地方制度の解体後に予定されていた新たな地方自治制度の導入に向けて、新制の町村の財源確保のための財産(公有地)として払下げる目的で一旦官有化というかたちで処理したのではないかと考えられる。福島正夫は、「町村制は、建前として、町村の費用はまず財産収入その他使用料等の税外収入でまかない、その不足を町村税、夫役現品で徴収するものとする。基本財産の維持は町村の義務である。ここから当然に林野に着目されることとなる。かくて、新編町村の育成掛である地方官たちが、基本財産造成の資源を官有地に求めたのは自然であった」¹³¹としている。

さて、この杣山処分問題を概括的に捉えたとしたらどのようなことが言えるであろうか。仲間勇栄は、こうした土地整理事業から杣山処分に至る林野所有の形成過程を総括して「旧態依然たる杣山を近代的有形形態へと分化した点で画期的なもの」としつつも、「この過程は政府・県庁側および県内外の有産階級にはきわめて有利に作用し、他方、地元間切農民には、入会地の収奪とその払下金額による負債加重をもたらす結果になった」(傍点は仲間)と評している。たしかに、これまで杣山を利用してきた者にしてみれば、杣山が政府の都合で官有地としたために、それを取り戻すためにわざわざ払下代金を負担しなくてはならなくなったことは理不尽なことではある。本来なら払下代金を負担する必要はなかったからだ。しかしながら、土地整理事業と杣山処分という村落外部からの衝撃は、沖縄の村落に旧来の杣山の維持・管理のあり方を再編する契機ともなり得た。例えば、金武間切においては、かつて入会山で自由に薪を取ることができたが、杣山の払下げが行なわれて以降、山林の造林・保護・取締りの強化がはかられたという¹³²。払下げ以前の金武間切の山林の利用は、1881(明治 14)年の「上杉県令沖縄県巡回日誌」によれば、「問官林ノ植付等ハ如何、答山ハ沢山アレトモ、材木ニ成ル大木ナシ、伐採スレハ、跡ハ自然ニ生殖ス」¹³³という粗放的利用状況であった。伐採して放置するという粗放的な山林利用から、払下げ後には管理体制が整えられたのである。これまで慣行的に利用していた山林が、官有地として組み込まれた後、それが払下

¹³⁰ 田村・前掲『琉球共産村落の研究』338～339 頁

¹³¹ 福島正夫「部落有林野の形成」(1959 年)『福島正夫著作集 第 3 巻』(勁草書房、1993 年)474 頁参照。

¹³² 金武町誌編纂委員会編『金武町誌』(金武町、1983 年)513～514 頁参照。

¹³³ 「上杉県令沖縄県巡回日誌」(1881 年)『沖縄県史 第 11 巻』(1965 年)25 頁参照。

げによって払下代金を負担しなくてはならなくなった時に、その負担者たちがその山林を自己の山として維持・管理しようと認識したのであろうか。ともかく、金武においては、粗放的な利用形態であったものが、土地整理に伴う杣山の官有地化と杣山処分による払下げを契機として、村落民自身によって利用方法の体系化(禁伐林の設定、内法による取り締まり、植林など)が図られたといえよう¹³⁴。

まとめ

本章においては、沖縄県土地整理事業を、琉球処分以来の旧慣存置政策下において部分的に行なわれてきた諸制度改革の総決算として重要な意義を持つ抜本的な改革として位置づけて考察してきた。土地整理事業は、直接的には沖縄県土地整理法に基づき土地の私的所有権を認定し、地租を徴収するための地価の決定を目的とするものであったが、この事業は、たんに旧慣土地制度ならびに旧慣租税制度の改正にとどまるものではなく、旧慣地方制度を含む旧慣諸制度を一掃し、沖縄県を日本本土と同一の法制・政治制度の下に包摂するための一大プロジェクトであったということが本章の基本的な視角である。

それでは、以下にこの章の議論を振り返り、まとめとすることとしたい。

沖縄においては、近代的な私的土地所有権の確立が、その後の地方制度改革、国政参政権の付与、すなわち日本本土との制度的統合、日本への包摂ための条件であったのである。この事業の完成により、琉球王国時代から継続してきた旧慣土地制度・租税制度は解体され、さらに旧慣地方制度解体の条件が整備され、沖縄県の日本本土との法制的・政治的・経済的な制度統合が進展したのであった。

まず旧慣存置政策から旧慣改革路線への転換の背景的要因の分析から出発した。その際に、実現することのなかった旧慣土地制度改革法案の内容の検討を行い、次いで旧慣諸制度改革路線への転換にともない、改革の基礎資料として纏められた旧慣調査報告書を基礎資料とし、その内容の読み込みを通して旧慣改革(土地整理事業)の基本方針を抽出した。

土地整理事業の実施がほぼ確定的となり、1898(明治32)年2月6日に土地整理事業の根拠法となる沖縄県土地整立法案が第13回帝国議会に提出された。そこで、帝国議会の審議過程を分析し、いかなる点が問題とされ、改正されたかを検討した。続けて、成立した沖縄県土地整理法の概要を確認し、土地整理事業の実施過程の記述・分析を行なった。土地整理事業実施過程については、基本的に臨時沖縄県土地整理事務局の発行した資料や現存する当時の記録を用いて、土地処分の手法、各作業過程、紛争処理、村落の対応の順に検討した。とりわけ村落の対応においては、土地整理事業にのぞんだ村落が最終地割において土地無し農民層にも土地を配分するという生存維持を優先する倫理がなお残っていたことが確認できた。

さらに沖縄県における山林の大部分を占める杣山をめぐる問題を扱った。杣山問題は、明治10

¹³⁴ もっとも、そのような村落民による自生的な山林の管理・利用の体系化の歴史を形成し始めた段階で沖縄戦に入ってしまう、さらに終戦後に金武の杣山は、アメリカ海兵隊の軍用地として囲い込まれてしまう。そして杣山の軍用地化によって補償金(軍用地料)が支払われるようになり、杣山は村落民の主體的な資本と労働の投下なしに金を生む山に変わると、残念ながら、ようやく自生的に形成され始めた山林管理体制を発展させるための契機を喪失してしまうのである。この問題については、本稿第2章第3節参照。

年代後半からはじまる殖産興業・士族授産といったスローガンの下に杣山開墾事業が推進されたことに始まる。ここではまず、杣山開墾事業の経緯、杣山の官民地化の検討から説き起こし、続けて土地整理事業における杣山の処遇を確認し、土地整理事業以降に持ち越された杣山処分の問題を検討した。通説的には、杣山の官有地化は、農民の入会慣行を踏みにじる一方的かつ暴力的な囲い込みとされるが、しかしながら沖縄における山林の官民有区分は、本土のそれとは様相を異にするように思われる。また、杣山処分において杣山は、有償で払下げられたのであるが、その影響によって払下代金を負担した村落のなかには、杣山の利用・管理を体系化しはじめたところもあったことから、土地整理事業と杣山処分という村落外部からの衝撃は、沖縄の村落に旧来の杣山の維持・管理のあり様を再編する契機ともなり得た可能性を指摘した。

〔資料〕明治 32 年法律第 59 号沖縄県土地整理法・全文

第一条 沖縄県ニ於ケル土地ハ此ノ法律ノ定ムル所ニ依テ之ヲ整理ス

第二条 村ノ百姓地、地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地、上納田、「キナワ」畑ニシテ其ノ村ニ於テ地割セル土地ハ地割ニ依リ其ノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トス但シ其ノ配当ヲ受クヘキ者多数ノ協議ニ依リ此ノ法律施行ノ日ヨリ一箇年以内ニ地割替ヲ為スコトヲ得

カ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ之ヲ地割シタル土地ニシテ第六条第一項但書ニ依リ村ノ所有トナルヘキモノ及間切ノ仕明地ヲ間切内各村ニ分配地割シ又ハ村ノ仕明地ヲ其ノ村ニ於テ地割シタル土地ニ付テモ亦前項ニ同シ

第三条 地割配当ノ統並ノ為現ニ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償ヲ受クヘキ者ニハ其ノ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償ヲ負担スヘキ者ヨリ相当ノ土地ヲ交付シ又ハ代償ヲ為スコトヲ要スカ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ之ヲ地割シタル土地ニシテ村ノ所有トナラサルモノノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ニハ其ノ村持地ノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ヨリ相当ノ土地ヲ交付シ又ハ代償ヲ為スコトヲ要ス

第四条 村ノ百姓地、地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地ヲ其ノ村ニ於テ屋敷地トシテ配当シタルモノハ其ノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トスカ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ之ヲ屋敷地トシテ配当シタル土地ニシテ第六条第一項但書ニ依リ村ノ所有トナルヘキモノニ付テモ亦前項ニ同シ

第五条 屋敷地配当ノ統並ノ為現ニ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償ヲ受クル者及村カ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ之ヲ屋敷地トシテ配当シタル土地ニシテ村ノ所有トナラサルモノノ配当ヲ受ケタル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ニ付テハ第三条ノ例ニ依ル

第六条 村ノ百姓地、地頭地、「オエカ」地、「ノロクモイ」地、「キナワ」畑ニシテ村又ハ与ヨリ浮掛又ハ叶掛ヲ為シタルモノハ其ノ浮掛又ハ叶掛ヲ為シタル村又ハ与ニ於ケル地割ノ配当ヲ受クヘキ者ノ共有トス但シ叶米若ハ之ニ代ハルヘキ報償不納ノ場合ノ外取戻スコトヲ得サル浮掛又ハ叶掛ノ土地ハ村又ハ与ヨリ浮掛又ハ叶掛ヲ受ケテ占有ヲ得タル者又ハ其ノ権利ヲ承継シタル者ノ所有トス

- 項ニ依リ共有トナルヘキ土地ニ付此ノ法律施行前ニ成立セル浮掛又ハ叶掛ノ關係ハ此ノ法律施行後ニ於テモ仍存続ス
- 一項ニ於ケル共有者ノ持分ハ第二条ニ於ケル地割ノ率ニ依ル
- 一項但書ニ依リ所有ヲ得タル者ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ浮掛又ハ叶掛ヲ為シタル村又ハ与ニ対シ報償ヲ為シ且第二十三条ニ依リ地租ヲ徴収セラルル迄従前ノ叶米又ハ之ニ代ハルヘキ報償ヲ浮掛又ハ叶掛ヲ為シタル村又ハ与ニ交付スルコトヲ要ス
- 第七条 藩制ノトキ地頭ノ自作シ若ハ拾掛ヲ為シタル地頭地ニシテ村持トナラサルモノハ其ノ自作者若ハ拾掛ニ依リ占有ヲ得タル者又ハ其ノ權利ヲ承継シタル者ノ所有トス
- 第八条 藩制ノトキ地頭ノ質入シタル地頭地ニシテ村持トナラサルモノハ質取主又ハ其ノ權利ヲ承継シタル者ノ所有トス
- 項ニ依リ所有ヲ得タル者ハ質入主ニ対シ其ノ債權ヲ主張スルコトヲ得サルモノトス
- 第九条 「ノロクモイ」地ニシテ村持トナラサルモノハ「ノロクモイ」トシテ占有ヲ得タル者又ハ其ノ權利ヲ承継シタル者ノ所有トス
- 第十条 墓地及其ノ附屬地ハ朱印等ヲ有スヘキ者ノ所有トス
- 第十一条 仕明請地、仕明知行地、請地、払請地、拝領地及那覇、首里両区内ノ屋敷地ハ手形、差出等ヲ有スヘキ者ノ所有トス
- 第十二条 埋立地及浜山野ニシテ此ノ法律施行前埋立又ハ開墾ノ成功シタルモノハ其ノ埋立又ハ開墾ヲ為シタル者又ハ其ノ權利ヲ承継シタル者ノ所有トス
- 第十三条 間切山野、村山野、浮得地、保管地、馬場、牧場及間切役場ノ敷地等ハ其ノ区、区ノ字、間切、村又ハ其ノ權利ヲ承継シタル者ノ所有トス
- 第十四条 村持地ニシテ村ヨリ譲渡シタル事実アルモノハ譲受人又ハ其ノ權利ヲ承継シタル者ノ所有トス
- 第十五条 期限ヲ定メシテ開墾ヲ許可シタル柚山ハ第十八条ノ規定ニ拘ハラズ其ノ許可ヲ受ケタル者又ハ其ノ權利ヲ承継シタル者ノ所有トス
- 第十六条 永久ニ交換シタル土地ハ其ノ引渡シタル土地ノ名義ニ依テ前各条ヲ適用ス
- 第十七条 前各条ニ該当セサル土地ニシテ民有ト認ムヘキ事実アルモノハ第二条以下ノ規定ニ準シ処分ス
- 第十八条 柚山、川床、堤防敷、道路敷及其ノ余地其ノ他民有ト認ムヘキ事実ナキモノハ総テ官有トス
- 山ノ保護管理ニ関シテハ勅令ヲ以テ規定スルモノノ外従来ノ慣行ニ依ル
- 第十九条 此ノ法律ニ依リ協議シタル事項ハ当該官庁ノ認可ヲ受クヘシ
- 第二十条 此ノ法律ニ依リ民有トナリタル土地ハ便宜区画シテ地盤ヲ丈量シ毎筆其ノ品位等級ヲ詮定シ所得ヲ審査シ其ノ土地ノ情況ニ応シテ地価ヲ定ム
- 第二十一条 土地整理ニ関スル処分ニ付不服アル者ハ処分ヲ受ケタル後九十日以内ニ当該官庁ニ申立ツルコトヲ得但シ第十九条ノ場合ハ此ノ限ニアラス
- 第二十二条 前条ノ申立ニ対スル処分ニ付不服アル訴願ヲ提起スルコトヲ得
- 第二十三条 地租条例及国税徴収法ハ勅令ヲ以テ期日ヲ定メ漸次沖縄県ニ施行ス但シ社寺地、拝所ハ地租ヲ免除ス
- 第二十四条 沖縄県ニ於ケル地租ノ納期ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム
- 第二十五条 此ノ法律ノ施行ニ関シテハ伊江島、伊平屋島、粟国島、渡名喜島、鳥島ハ間切ニ

準シ与那国島ハ村ニ準ス

附 則

第二十六条 沖縄県ニ於テ土地ニ関シ旧慣ニ拠リ徴収スル国税ハ第二十三条ニ依リ地租ヲ徴
収スル年ヨリ之ヲ廃止ス

第二十七条 此ノ法律ハ明治三十二年四月一日ヨリ施行ス