The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	沖縄初期県政の挫折と旧慣温存路線の確立 : 旧慣温存論争の政治史面からの再検討
Author(s)	森, 宣雄
Citation	待兼山論叢. 日本学篇. 1998, 32, p. 25-48
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/56573
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

沖縄初期県政の挫折と旧慣温存路線の確立

――旧慣温存論争の政治史面からの再検討――

森　宣雄

はじめに

沖縄近代史研究は、一九六〇年代半ば頃から米国統治下の沖縄で本格的に進められるようになり、その成果は概ね八〇年代初めまでに『沖縄県史』全二四巻（琉球政府のち沖縄県教育委員会編刊、一九六五～七七年。以下『県史』と略記）、『那覇市史』（那覇市役所編刊、一九六六年～）や、それらへの寄稿者個々の論文集にまとめられた。それ以前、第二次大戦前の研究蓄積としては真境名安興『沖縄現代史』、太田朝敷『沖縄県政五十年』ぐらいしかない状況下で、特に『県史』刊行の意義は今更いうまでもなく画期的なものであった。(1) しかし八〇年代に入って以後、経済史の方面では継続的な探求がみられるものの、政治史の面では概ね『県史』に集約された到達点を全面的に再検討する取り組みが積極的に行われることがなく、多くの課題が積み残されたままにされてきた。

ただしこのような限界の克服は、『県史』刊行終了とほぼ同時に、安良城盛昭によって精力的に試みられたこと

がある。安良城は七〇年代後半において、政治史・経済史を中心に琉球・沖縄史全般にわたるいくつもの問題提起、通説の再検討を行ったが、そこで最も話題を呼び、沖縄史研究の世界に影響を残したのが、西里喜行との間で行われた旧慣温存論争である。[2] 西里は『県史』などで「旧慣温存期」（沖縄置県後から日清戦後に沖縄県政改革が行われるまでの時期）の沖縄社会の分析を行った。論争の最大の争点は、原蓄権力としての明治政府の収奪政策が旧慣温存の沖縄県治方針の確立といかに関わったかにある。この論争点を整理すると、まず日本政府の旧慣温存政策の確立過程を明らかにしようとする政治史上の争点があり、その理解の上に、第二に旧慣温存政策の経済面における評価が争われた。安良城・西里はその両面において異なる議論を展開し対立した。

現在、一九七七年に新聞紙上で同論争が開始されてからすでに二〇年以上を経ている。にもかかわらず、安良城・西里双方の主張が残されたほかは、同論争に対する政治史からの適当な総括は依然行われていない。[3] しかし新たに関連史料の公刊などが進んだため、両者の議論をふまえた旧慣温存政策の確立過程の再検討、すなわち政治史方面における旧慣温存論争の総括は、すでに行える条件を得ている。[4] そこで本稿では、旧慣温存論争の政治史上の論争点について再検討を行い、併せて沖縄置県後の「初期県政」に対する評価を新たに行う。

本稿でいう「初期県政」とは置県から一八八三年四月までの初・二代県令の県政を指すものとする。[5] それは①日本の旧藩主華族を県令とし、その権威のもとで、②琉球社会に対する県庁の支配権の安定確立ないし浸透に取り組むが、③旧慣の処理をめぐる政策方針が中央政府とのあいだで統一されないまま、そこに紛糾を生じ②の課題の達成を見ずに頓挫した、以上三点の特徴を持つ。

初期県政は、第三代県令に岩村通俊が会計検査院長との兼任で、つづいて第四代に西村捨三が内務省土木局長と

の兼任という中央直結のかたちで就任し、琉球王国の伝統権威との共存・提携のうちに旧慣を温存する県治方針を確立することで終わる。ここにおいて初期県政の三つの特徴は、もはや過去のものとなっている。すなわち第一に、中央官僚の兼任および中央直結県政によって③のごとき混乱は避けられ、また①の華族県令方針は否定された。第二に、旧慣温存路線によって②の課題は到達目標を下方修正され、また伝統権威との共存・提携によってその必要が満たされることとなった。そして第三に同じく伝統権威の取り込みによって①の否定によって生じた権威力の不足は補われ、乗り越えられた。初期県政では旧慣温存の方針は明確に県と中央政府において貫かれていなかった。それが県治方針として明確に設定されるのは第三・四代県政からで、この旧慣温存県政は日清戦後までの沖縄県治の基調となった。

本稿は初期県政の挫折から旧慣温存路線が確立されるにいたる経過を追っていくが、県政改革にいたるまでの旧慣温存期全般に対する評価は、ここでは展望を示すのみにとどめて、主題的には検討しない。これまで旧慣温存期に対する評価が沖縄近代史研究において大きな重要性を認められてきた背景には、この時期に前後するいわゆる琉球処分期と、日清戦後の沖縄県政改革に対する評価を、前後関係からも決定付けていこうとする意味合いがあり、旧慣温存期に対する評価はそれら前後の歴史的評価と連動せざるを得ないからである。筆者は琉球処分期から日清戦後にいたるまでの近代沖縄の成立期全般について再検討を行っており、本稿はそのなかの一論点を独立させたものである。[6] そのため旧慣温存期全般に対する再検討は別稿において公にすることを了承されたい。

一　旧慣改革の具体化過程

まず旧慣温存政策の確立にいたる前の、旧慣改革路線の展開を、ここで必要な範囲で追って見ていこう。

沖縄置県処分に当たって日本政府は、支配権が琉球の社会に及んでいることを内外に明示する最低限の必要を越えて、過度の社会的混乱を惹き起こすことを避ける方針を立てていた。一八七九年三月に政府で承認された「処分方法」の策定過程で処分官松田道之（内務大丞）はこの方針を「県治の一大主義」と強調し、首里城で「廃藩置県」を通達した三月二七日には琉球の士民一般に向け、今後王家には「優待の御処分」があり、社会の諸制度や慣行は尊重され、また「旧藩政中苛酷の所為」や重税については追って「相当寛減之御沙汰」があると言明し、おのおの安心するようにと告諭していた。⑦王国時代の旧慣を基本的に据え置きにして安心させると共に、悪政を改良することで旧政に対置される〈御一新〉として社会からの支持を得ようという方針だが、そこには据え置きにされた旧慣の部分改良という矛盾が本来はらまれていた。

初代沖縄県令の人選で日本政府は「沖縄の風たるや、最も門地を貴ぶを以て、其の民人を服従せしめんには、県令を華族中に求めて、之を任ずるを得策とす」との考えで、旧鹿島藩主の鍋島直彬を任命した。⑧鍋島は、県下の行政の実況をまず把握する必要からも旧慣の継承・尊重に注意を払いながら、徐々に開明に誘導し、甚だしい旧慣の弊害は取り去る方針で県治に臨んだ。約二年間の悪戦苦闘の後、一八八一年四月に自らの辞任を決意して上京してからは、旧臣で県治の実務を担当していた県大書記官の原忠順を後継県令とし、その原県令の副官たる県大書記官には、地租改正事務局で大隈重信の下で働いていた官僚、紅林武治をつけて大隈・肥前閥で県政を継承させようと

する構想を立て、政府に働きかけた。鍋島は後継県政が、租税などの面で大隈の指導援助を受けつつ進められれば「尤好都合」と大隈に紅林を推薦している。[9] 大隈が総裁を勤める地租改正事務局は任務の終了でちょうど八一年六月に閉鎖される。そこでの実務を担った官僚を副官に据え、租税などの面で大隈の指導援助を受けつつ進めようとされる原後継県政とは、明らかに沖縄県の地租改正を主要な目標とする県政として構想されていた。

しかし鍋島県政の穏健な漸進改革路線はここで頓挫する。鍋島は赴任当初から家臣ら三二人を県官として引率し、それまで松田道之の下で準備を進めてきた内務省派遣の県官採用予定者と衝突していた。この紛糾から藩閥性の強い鍋島県政に対する非難は、県政発足当初から辞職した県官などを通して内務省に浸透し、以後県政は薩摩出身の内務卿松方正義とも対立を激化させていた。[10] そこに鍋島県政下で規制を受けていた鹿児島からの寄留商人達の不満も合流し、肥前と薩摩の藩閥抗争のなかで原後継策は松方の圧力で却下され、「鹿島藩を琉球に転封せしに似たり」[11]と言われた鍋島県政の指導体制は一掃されることになる。[12] こうして初代県政が新たに将来にわたる県治方針を切り開くことなく頓挫したため、次代県政は初代と同じく華族県令による権威移出策の出発点から仕切り直された。

鍋島の後任を探していた日本政府は、一八八一年五月、旧米沢藩主の上杉茂憲を第二代沖縄県令に決めた。ただし上杉が実務に不慣れなことから、政府は書記官に旧臣の池田成章をつけ、彼が実質的指揮官となって上杉県政を運営することが上杉就任の条件とされていた。[13] また上杉県政の発足直後には、旧慣処理方針について、「該県の如きは百般の事内地と同一に施行し難きは勿論姑く従来の慣行に従ひ、漸次改良ならしむるは当然の儀に有之」と、漸進改革の方向付けが政府中央から与えられていた。[14] こうした環境のなかで、具体的また意欲的に旧慣の根本的改革を実現課題に据えた上杉改革県政が始まるのである。

上杉と池田は一八八一年の末におよそひと月にわたって本島各地を巡回視察した。そして八二年三月六日にまとめられた「吏員改正の儀に付上申」（以下「吏員改正上申」と略記）によって、上杉県政の旧慣改革施政が本格的に始動する。[15] だが皮肉なことに、県からなされたこの本格的な改革突入宣言によって、逆に政府中枢においては県政発足時に方向付けを与えていた漸進改革路線から、旧慣据置方針へと軌道修正するかたちで、沖縄県治方針の確立が模索されはじめるようになった。

「吏員改正上申」は旧慣に基づく県内各地域の役場吏員が、農民階級の特権層にあって自利のみを追求し、一般農民の苦情を多々呼び起こしているのに対して、その冗員を一気に淘汰し、浮いた彼らへの給料によって間切・島の共有負債を消却し、なお教育や勧業などの事業を推進して生産性の向上に農民を誘導するという趣旨のものであった。改革突入の理由はこう説明されている。そもそも農民への租税負担は他府県に比して幾倍もあり、彼らは負債を共同で抱え「窮迫甚敷殆んど進退維谷る」にいたっている。そして「茂憲牧民の職に在て徒らに人民蒙昧疲困の状を坐視するに止まり日夜憂慮に堪えず」上申をなすにいたった。すなわち「本年に於て従前役場、番所、蔵元及び一切の吏員を廃し」、吏員は能力に応じて官選する。これによって官費も徴税額もまったく増やさずに改革事業を推進できると。

置県後から日清戦後までの期間、県下の農村における最大の政治問題はたしかに地方役人の権力腐敗であった。王国時代において農村は薩摩に隷従する王府を支えるため二重に苛酷といえる租税を負わされていた。その徴税の責任者は農民階級の有力者層からなる地頭代以下の地方役人、村吏であった。王府と農村を媒介するこの地方役人には中間搾取など職権乱用の機会があった。それを監視する必要を担っていたのが王府から派遣された士族の検者、

下知役であった。だが廃琉によってこの監視役は廃止され、置県があってもこの監視機能を担う役職は県庁に設けられなかった。[16] 地域に基盤のない外来政権にはそこまで手が回らなかったとみるべきであろう。こうして置県後地方役人は職権乱用、不正行為をほしいままになしうるようになり、農民階級の有力者層はその特権階層となるにいたった。そして「吏員改正上申」がまとめられるまでには、すでに本部・中城の両間切、粟国・渡名喜の両島などで一般農民による不当徴税糾弾運動が繰り広げられていた。[17]

こうした地方行政の混乱を背景にして「吏員改正上申」は打ち出されていたが、これは上杉県政の描く沖縄県治改革案の一部分を構成するものとして、すなわちその第一弾として位置づけられていた。次にその改革構想の全体像を整理して見ておこう。

まず「吏員改正上申」それ自体が標的とするところは、能力本位による業績主義の地方行政の確立であった。また村吏の条件は単に技術的な事務処理能力だけでなく、清廉であることも要求されていた。それというのもこの改革案は、村吏の不正を訴える一般農民たちの声に応える形で打ち出されているからであった。上杉県政の改革施政がこうした立場を取るものであることは、後に「地頭代已下間切村吏員撰挙」の改革断行を宣言した八二年一二月一四日付の県令訓諭において明確にされている。「抑郷村に吏員を置かれ候旨趣は、全く上は官用を弁じ、下は民益と相成るべき為めの事に有之」と。[18] ここには書記官池田成章に色濃く見られる、官政を飭して民を自適させ、民楽の伸張をはかる儒家的政教思想が盛り込まれている。

こうした理念のもとで進められる地方行政機構の改革について「吏員改正上申」は、県令――役所長――戸長という形で整理される行政系統を構想していた。全県は那覇・首里・国頭・宮古島・八重山島の各役所と、それが管

轄する四九の戸長役場によって編制される。地頭代や首里大屋子などの旧慣地方役人は、戸長、筆生、用掛、傭、組頭という本土の戸長役場制度に倣ったものに再構成される。この構想は別段上杉県政の独創というわけではないだろう。役所長の名を郡長に替えれば、あとは一八七八年から他府県一般で施行されていた郡区町村編制法とほぼ同じだからである。よってこの改革策は、県下の特殊事情を参酌した形でなされる、他府県一般の地方制度の適用であったということができる。

このように地方行政機構について郡区町村編制法に範を求めて旧慣改革の本格化に着手したということは、この後続いて展開されるはずであった上杉県政の旧慣改革がいかなる全体像をもって描かれていたかを推し量るうえで、ひとつの手がかりとなる。同法は府県会設置、地方税規則の設定とともにいわゆる三新法のひとつとして、明治政府にとって最初の統一的地方制度を構成していた。よって改革の行く手には、県会設置・地租改正が視野に入り、究極的には明治政府の統一的地方制度への全面的な合流が想定されていたと考えられる。旧慣改革についてこうした全体像が描かれていたことは、事実のうえから確認していくことができる。

地租改正については、まず鍋島県政期において、佐野大蔵・松方内務の両卿の上申によって、一八八五年までにすべて旧士族から領地を引き揚げさせ、金禄公債に処分する方針が立てられていた。そして上杉県政は旧慣の地割（土地）制度についての全県にわたる調査を手がけ、それは八三年三月には終えられていた。地割制の調査には当然にその改革、すなわち地租改正を準備する目的が込められていたであろう。また八五年には徴兵令を施行することも計画されていたという。土地共有制に基づく旧慣土地制度を改革して初めて、全国一律の徴兵制の施行も成し遂げられよう。こうして旧特権階級の解体作業を完遂する金禄公債処分の予定された八五年には、旧慣の土地・租

税制度の廃止もまた計画されていたことが分かる。[19]

地租改正・徴兵制施行へと向かうこうした努力のなかで、県会設置はどうであったろうか。八二年の九月中旬には、県においてその計画の立てられていることが東京のいくつかの新聞で報じられた。沖縄県は八三年の「第二期地租改正の折には断然地租を改正せらるる見込にて、右整頓の上は郡区改正及び県会開設をも并せて施行さるる由なり」と。[20] ただし県会設置は「県民」ないし日本の「国民」の創出作業とからんで相当に困難な課題であったろう。

後にも触れるが、上杉県政の旧慣改革は、地方行政機構の改革を八二年中に独断で実行に移した後、第二段階の税制改革を八三年から開始しようとしたところで政府に押しつぶされた。上述したところから分かるとおり、税制改革の後に続くはずのものは、八五年をめどにした地租改正・徴兵制の施行・秩禄処分の完了であったわけである。[21] この改革構想は、第一段階までで潰されたため、その真価ないし限界が問われるまでいかなかった。だがもしこれが長く実施されていたら、三年前に王国の支配階級に対して武力を以て断行された琉球廃滅・沖縄置県（以下、廃琉置県と称する）に対する評価は、歴史においてかなり異なるものとなっていたであろう。すなわち廃琉置県の変革によって王国の支配階級である王族と士族が支配者の座から追い出され、その三年後から社会構成員の大部分を占める農民階級の利益が地域行政の中心に据えられるよう、変革の手が地方にまで伸びはじめていたら、明治維新と同程度の意義が廃琉置県にも認められるようになったはずである。上杉県政のめざす県政改革は、明治政府が本土で進めていたものと制度的に一体化させようとするものであったから、琉球の旧慣改革は維新変革に合流するはずであった。後述する「参照書類」において上杉は、「嗚呼三千余万人誰歟〔平出〕聖天子の赤子に非らん。其三府三十余県は以て維新洪沢に浴して余あり、其一県は以て永く旧法に制せられて海隅に窮涸す。哀むに堪ゆべけ

んや」と嘆きつつ、「今也王政天の覆ふが如く、東西南北一視同仁」の開化政策のなかに沖縄県の組み込まれることを主張するのである。[22]

これらの点から見て、上杉県政の旧慣改革は維新変革との合流構想であったといえる。上杉県政は、すでに前任者の時期から掲げられつつあった八五年をめどとする旧慣改革構想を具体的に固めていくなかで、沖縄県下の人民を維新変革に合流させるべきだとする揺るぎない信念をもって、内部から打ち固められていったのである。

だが政府中枢は上杉県政の改革構想を受け入れなかった。この判断の背景を探るには、日清間の琉球所属問題交渉の展開を併せみる必要がある。なぜなら一八八一年夏から日本政府は自ら先島地域における琉球の縮小復国を極秘裏に追求し、その実現のために琉球士族の先島への移住の自由を認め、また王子ないし王を新たな琉球の新王に就かせるべく日本の華族から放出してもよいとの積極的な譲歩策を取り、その交渉が翌年五月まで続いていたからである。[23] 先島を含む琉球社会の全面改革など、政府中枢において採用できるはずはなかったといえる。ともあれ、これについては深く立ち入らず、本稿では上杉県政の改革構想の顛末を国内政治の範疇において整理するにとどめたい。

二　中央政府における県治方針の修正

上杉は「吏員改正上申」を持って一八八二年三月一一日に上京、[24] 三月中には着京していたと考えられる。同上申は山田内務・松方大蔵の両卿あてに提出されていた。事柄の性質からして、前年一〇月から松方に代わって内務卿

に就任した山田顕義が、その採否を判断する立場にあった。ところが山田はその上申を受けて、八二年五月一九日に「沖縄県地方役場吏員更正せざる義に付伺」を改めて太政大臣三条実美に提出し、これまでの沖縄県治方針を軌道修正する政府中枢の決定を導いていくのである。[25]

県の上申と山田の伺に現れた見解の相違をみてみよう。県政はこう主張する。旧慣地方制度は「数十年の因習」に根差すものであるから、「一朝俄然廃止」すれば人心に関係するところがあるかもしれない。だが改革はいずれせねばならないのであるから、遅きに失すれば村吏は旧慣据置を当然と心得るようになってしまい、心服甘受させることができない。そして現状は「置県来満三年の歳月を過ぎ、民心も安堵営業の域に至り、時機既に熟し」たと捉えられている。

これに対し山田は「数百年来藩王専治の下に在て其政治に慣熟したるもの」、と旧慣制度の履歴の桁も、評価もまったく異にする。そして県治の到達点についても「廃藩置県以来僅に三年日たる尚浅く」「尚数年の実験諦察を待つに非らざれば輙く改革を議すべからざる」べしと否定的である。山田が改革断行に待ったをかけるのは、「古来未曾有の一大変動」廃藩置県で生じた疑懼の念が、いま吏員改正の激変に合流すれば「益々厭新慕旧の情を増大ならしめ、其疑懼の念と共に固く結んで解くるの期なく、恐くは他日施政上の障害を醸成するに至る」ことを危惧するからであった。そして今日の要務は「可成彼れの政治慣行を破らずして彼れをして冥々の中に旧を忘れ新に嚮ふの心を涵養せしむる」ことであり、ここに「姑く従前の通り据置き候方、施政の得策」とする、民心の動向に配慮した旧慣据置の県治方針が提議されるのである。こうして地方の政治慣行をその根本から覆すような急進改革案は「将来の関係至大に付」否定される。

山田伺を受けてのことであろう、上杉はそれから一〇日後の五月二九日に「時勢尚早く之〔＝「吏員改正上申」〕を今日に挙行すべからざるとの御詮議」に対する反論書類を「参照の為め」として提出した（以下「参照書類」と記す）[26]。そこでは前説はあくまで固持され、人民の共同負債は総額二九万円に達し、一般農民の村吏糾弾運動も起こっており、早急な改革および勧業、勧学による開化への善導を着手しなければ県治の前途はまったく窮すると、旧慣据置方針に対する反論が全面的に展開されている。

しかし六月一四日、「当分の内は内務省意見の如く」に改革案を否定する太政大臣の達しが下った。ここにおいて初めて、旧慣改革を否定した明確な旧慣据置の県治方針が選択された。一方上杉のがわは「参照書類」の提出から一二日を経て、六月一〇日に屈服の証しとなる行動をみせている。それは「吏員改正上申」に替わる「地頭代以下間切等役員選挙並俸給々与方に付上申」の提出である[27]。こちらの上申では当初の吏員改革の熱意はもはや消え失せ、ただ地方役人に欠員が出た際、適当な人材が見当たらなければあえて補充をせず、浮いた給与額で残りの吏員の給与を増やす、あるいはその予算を使って薄給で繁劇な事務に当たる役職に増給をはかるなど、給与について「幾分の斟酌を加へ流用致度」という希望にすぎなかった。六月一四日の「吏員改正上申」却下を前に、すでに上杉は地方行政機構の改革を断念していたのである。この屈服の上申は山田と松方に対して出され、七月一日には認可と指示が下っていた。よって六月上旬までには松方も改革路線の放棄に関係していたようにみえる。

このように旧慣改革路線の棄却は一八八二年三月の上杉の上京後、六月までには政府中枢において明確に決定されていた。結論的には以上の説明で十分であろうが、この決定に至るまで、四月以降、旧慣改革路線の松方・上杉と据置路線の山田との間で激しい路線対立が展開されており、それが後の上杉県政の独走と政府の「処分」という

事態を呼び起こすことになる。この路線対立の経過を次に検討していく。それはかなり繁雑な説明を論証のために要するが、その立証過程を細かく明記しておくことは沖縄近代史研究のうえで必要であると考える。この点が安良城盛昭・西里喜行の旧慣温存論争において政治史上の一大争点となっていたからであり、かつて激しい論争がなされたままに論争点の追究を棚上げし、史実の究明と論争の克服を怠りつづける事態は決して望ましいことでないからである。

①遠見番廃止問題をめぐる旧慣処理方針の対立

まず旧慣改革をめぐる松方と山田の路線対立について、遠見番廃止問題からみていこう。[28]

一八八一年三月に鍋島県令は、旧慣諸役のうちの遠見番（航海船舶の見張り役）一六五人はもはや即刻廃止して支給予算から外しても支障ないと松方内務・佐野大蔵の両卿に上申し、一〇月に認められた。しかし県令を継いだ上杉は、ひとり遠見番を廃し彼らだけに給金が行かないようになるのは得策でないとして、給金支払いの都合もあって一二月にひとまず据え置く願いを出した。そして八二年三月八日に「後日一般吏員の改正を行ふ迄は」遠見番もほかと一緒に据え置くことにしたいと内務省に申し出ることに決した。これは「吏員改正上申」による旧慣吏員全般の改革のなかで一律に遠見番も処分する方策であった。だがこれを受けた内務卿の山田は、同時に出されている吏員一般の問題と「同様追て改正見込相立候迄」据え置きにしたいとの内務省伺を四月一一日に太政大臣に提出した。こちらには吏員全般の旧慣据置のなかで遠見番もそのままにしておきたいとの意図が含まれている。

こうしたやり取りがあって、大蔵卿に転じていた松方は四月二九日に山田の内務省伺を退ける上申を、旧慣改革

路線の立場から左大臣有栖川宮熾仁に提出する。「今日不用に属する分は自今追々廃止候儀勿論と被存候。就ては遠見番の儀も既に不用の者と思考せし上は、此際断然相廃候様御指揮相成度」と。ここには改革断行へ向けた松方の強硬な意志が認められる。「内務省伺沖縄県下遠見番据置の儀に付上申」というかたちをとっているが、その内容と企図するところは、およそ不要の旧慣諸制度はみな断然廃していくべきだという県治の全般にわたる方針の再確認要請である。そして六月一五日、すなわち上杉からの「吏員改正上申」却下が太政大臣より下された翌日、この件も内務省からの伺が採用され、松方指揮下の大蔵省へは遠見番据置のための予算の繰り合わせが達せられた。

遠見番をめぐって現れた太政大臣に対する山田の伺と、左大臣への松方の上申は、単に遠見番の処理問題に限らず、県治方針全般についての政策論争を背景にして提出されていたと考えられる。なぜなら論証を先取りしていえば、山田が上杉に対して旧慣改革路線を否定してその推進を抑えこもうとしていたのは、四月一五日以前からのこととして確認できる。これは②で説明する。そして松方が上杉と連携して改革をさらに推進しようとしていたことは、四月二八日以前からのこととして確認できる。また松方がこの立場を維持していたことは五月八日まで確認できる。これらについては③で説明する。よって少なくとも四月の中旬から五月の上旬までの間は、松方・上杉の改革と、山田の据置の二つの県治方針が並立していたといえる。こうしたなかで遠見番廃止をめぐって対決する上申が四月一一日と二九日に出されているのであるから、結論として遠見番廃止問題は県治方針全般についてたたかわされた政策論争の、表面化した一部分であったと見ることができる。

②山田内務卿による旧慣改革路線の否定・据置路線の提示

まず前段階がある。本土との郵便連絡船は月一便しかなく、これが県治の運営上さまざまな障害となることは鍋島県政以来政府に告げられており、便船増加は県治の課題であった。鍋島は年一八回に増やすよう伺を立てたが補助金の都合で却下された。上杉県政は改革施政を渋滞なく推進しようとする必要から「大に民心の開否に関し将来の進歩を防げ(ママ)候儀不尠候」として、月二便への倍増を八二年二月二四日付で内務・農商務両卿へ上申した。(29)

だがこの上申の結果が届くのを待つ余裕もなく、三月三日に県は内務・大蔵両卿に対して次のように進牒した。置県以来すでに三年を経過し民心の方向もやや定まってきたので、習俗との兼ねあわせと時勢の緩急を斟酌しながら「漸次一般の法令に準拠候様致度存候処、絶海数百里の島地、些末の事件迄も曩日御指揮を待ち候様にては実に施政上差支不尠。就ては爾后租税上関係有之事件並事重大に係るものを除くの外は伺を経ず、職権内に於て執行候様致度」と。(30) この進牒（以下「職権進牒」と略記）は、旧慣改革へ突入するべきことは政府においても自明であるとする情勢認識に基づきつつ、改革へのつよい使命感に突き動かされて出されたものであろう。三日後にまとめられる「吏員改正上申」との関連でいえば、「職権進牒」は、地方行政改革が認められたあと、さらに加速するはずの改革施政について、県令に一任された権限において迅速に処理推進できるよう許可を求めたものであった。

これに対して内務卿山田は四月一五日に上杉に「法律規則施行之儀に付伺」を提出させている。(31) この伺で上杉は、漸進改革路線でこれまで施政方針を立ててきたのであり、それは「政府の御主意」であったはずだと言いながらも、法の規制においてはいかようにも県令が「専断を以て便宜斟酌等難相成義と存候」と、さきの「職権進牒」を事実上撤回する。そして旧慣と本土一般の法律規則との兼ね合いについて、このさい内務卿の具体的な指揮を仰ぎたいと自ら申し出るまでにいたっている。上杉は五カ条の疑問点を挙げ、山田はそれに朱を入れて、民情および旧慣を

尊重して、それが法律規則の適用に優先するという施政方針および、旧慣の改変にかかわる事柄はすべて伺い出て判断を仰ぐべしとの県令の権限規定を指示した。そして五月一七日、ことの経緯を太政大臣に上申説明し、それは六月一二日までに認可がすんだ。

上杉が自発的に「法律規則施行の儀」で伺を出し、それを受けて内務卿が指示を与えるというかたちをとっているが、「職権進牒」をみれば、この伺がその進牒の否定のうえに内務卿によってなされた権限規制であったことが読み取れる。すなわち「政府の御主意」であったはずの改革路線に山田が同意していれば、「職権進牒」に対して山田が答えることだけですんだはずである。しかし上杉は自ら県令の「専断」を戒めつつ、一般の法律規則の適用と旧慣・民情の尊重の優先順位について、また職権内で旧慣を変えてよいかどうか、改めて伺を立てさせられているのである。山田においては、県令に一任される改革推進権限の付与を要請した進牒は、県令の職権を越えた独走と映ったのであろうか。いずれにせよ山田は、上杉が「政府の御主意」と考えてきた漸進改革路線に修正を加えるべく圧力を掛け、その結果として四月一五日に上杉は改めて伺を出すことになったとしか考えられない。「職権進牒」に現れていた改革方針と、それを推進する県令の権限強化の双方を、山田は否定的に規制しようとしていた。

しかし「職権進牒」は内務卿だけでなく大蔵卿の松方へ向けても出されていた。それが租税上の関係事項など大蔵卿の権限にも絡んでいたからである。そして松方はさらなる改革推進の指令を以てこれに答えてみせたのである。

③松方と上杉県政の改革推進連携

まず上杉県政は八一年一二月に日用銭について廃止で、翌年の二月に浮得銭について一部廃止で、旧慣税制改革

を内務・大蔵両卿に上申した。[32] これに対する松方の回答は、日用銭については八二年四月二八日付で、税法上において改正を要する見込みのものはすべて、改正理由を詳しく記し、また改正案を添えて一同取りまとめ伺い出るようにと下った。さらにそこにはすでに一度据え置きに決したものでも改めて伺い出るようにとの但し書きも添えられていた。これが県に届いたのは五月一五日であるが、それと同時に浮得銭についても租税局で内決にいたった旨、上杉の命令で帰県した県官を通して伝達され、松方からの指令と同じく、税法上の改革案件を即刻まとめて東京に送付するように県に命令が届いた。[33] ここで三月三日の「職権進牒」をふりかえってみると、そこでは「些末の事件迄」は職権内において執行していきたいと言われていたが「租税上関係有之事件並事重大に係るもの」は例外事項として挙げられていた。その例外事項のうちのひとつについて、ここにいたって大蔵卿からじきじき全面的改革のゴーサインが出されたわけである。但し書きからも、かつての旧慣据置策の方こそが修正され、改革へ邁進するよう励ます趣旨が伝えられている。当時すでに松方は国内の財政面を指導する最有力者であった。県は改革路線の揺るぎないことを確信したであろう。

県では早速これを受けて、「最前旧慣据置の方、指令済の分」を含めて、「将来改良を要すべき見込の者は此際毎件其原因性質を究め、改正の意見を尽し、取纏め可伺出」よう各役所長に内達が下った。[34] この内達では対象は税制に限定されていない。県政の全般にわたる改革作業が開始されたのである。これは五月二五日のことであるが、この日には浮得銭一部廃止についても日用銭と同様に処理すべきとする、五月八日付の松方からの正式な指令が県に届いた。だがもうひとつ、②で紹介した、改革推進のために二月に上申された便船の倍増願いについても、この日には回答が届いた。それは上申却下の指令で、差出人は内務卿山田と、農商務卿西郷従道の代理としての内務卿山

田であった。[35]

こうしてさきに結論として述べたとおり、少なくとも四月の中旬から五月の上旬までの間、改革方針ならびにそれを推進する県令の権限強化の要請の双方を否定して規制しようとする山田の画策と、全面的な税制改革にまで踏み込もうとする松方と上杉の連携作業が東京において並存しており、この二つの立場からの指令が同時に県にもたらされる事態が発生していたのである。こうしたなかに遠見番問題をめぐる山田と松方の正面対立があり、つづいて「吏員改正上申」をめぐる山田と上杉の正面からの意見対立が現れたのである。そしてこれの収束が六月中旬までに、旧慣据置方針の採択で遂げられた。改革論者としての松方が確認できるのは、浮得銭で指令を下した五月八日付までであった。そして民心への配慮から旧慣を尊重する据置路線の立場をとる松方は、六月二六日の参事院議官補尾崎三良との会談において確認できる。この日の尾崎の日記には、沖縄県治についての松方の「主義縷述あり。則可成旧慣を変ぜず、勤て民心を安んずるにあり云々」との記述がある。[36]

むすび

旧慣温存路線の確定時期について、安良城盛昭は、会計検査院院長の岩村通俊の沖縄県への派遣が決まった八二年一二月段階で旧慣存続策への転換が模索されはじめたとしていたが、以上の論述から明らかなとおり、「上杉県令の吏員改正案を却下した一八八二年六月の時点ですでに、明治政府は抜本的な旧慣改革の可能性を断念して旧慣温存の方針を決定的に確定する方向へ傾斜しはじめたとみるべき」とした西里の評価の方がより適切であった。[37]

では安良城が転機と見た八二年一二月あるいは岩村派遣の決定というのは、どのような事態であったか。詳しく

ここで論述する紙幅がないが、中央における旧慣改革路線の棄却後、すでに松方との連携で全面的旧慣改革の推進に突入していた上杉県政、あるいはその実質的指揮官の池田成章は、七月に政府から派遣された尾崎三良の中止勧告に耳を貸さず、先島を含めた全県にわたる地方行政改革を独断で実施し、八三年一月四日を期して新体制を確立するにいたる。この上杉県政の独走に対し政府は岩村を上杉県政への「処分官として」[38]派遣し、断行された改革施政の全面撤回、そして上杉・池田の罷免と岩村自らの県令就任を決定するのである。[39]この県政レヴェルでの政変というべき事態の展開は、旧慣温存論争時点では明確に確認することができなかったものであり、一九八〇年代に入ってから公刊された史料を検討することによって、その展開を辿ることができるようになった。

かくして初・二代県政は紛糾と頓挫を繰り返し、中央直轄の旧慣温存県政に県治方針はたどり着いた。以上の経過は日本政府による琉球併合の政治過程のなかで何を意味しているか、今後検討すべき課題の展望を示しながら、本稿の分析をそのなかに位置づけておこう。

華族県令策というのは、県・政府が琉球の社会内部に支配の基盤を確立しえず、支配――服従関係の樹立を外（ヤマト）の政治世界からの権威移出・調達によってはかる他なかったために採られたという側面をもっている。原後継県政を追求した鍋島の認識においては、第二代県令からはそうした規定性から脱皮できるとみなされていた。しかしその認識は政府において共有されることがなく、華族県令策がふたたび採用されることになった。つまり華族県令策とは、鍋島県政においてその華族県令方針が成功したがために上杉県政に継続されたのではなく、逆に初代県政の紛糾と挫折のゆえに、新たな方向付けをそこから得ることがなかったがために二代にわたって継承されることになったのだといえよう。華族県令の継続という初期県政の特徴は、何か日本政府の沖縄県治に対する積極的

な意図が込められた政策であったのではなく、県治の混迷という初期県政の限界から引き出されていたのである。そしてこの限界は上杉県政においてついに県政の政変を引き起こすまでにいたる。

もとより日本政府にとって、沖縄置県は中央集権化の論理に基づく措置として進められたのであり、それと華族県令政策が噛み合わないのも無理はない。華族県政の破綻は、日本政府の沖縄県治と中央集権化に関わる次の限界に規定されていた。置県処分の集権化の論理が、琉球政界の抵抗と清国との外交紛争のなかで置県後の実際の県治にまで貫徹できず、また琉球社会の反発を抑えられる権威秩序を構築することもできない。この手詰まり状態を切り抜ける手段として華族県令による権威の移出方針を取ったが、公家では手に余り、一定の実力を持った旧藩主を起用しては、統制の利かない遠隔地でその旧藩勢力の復興ともなり、中央集権制が機能しなくなる。一方で廃藩置県後の明治政府の中央集権化がまだ完備せず、鍋島県政との藩閥抗争や上杉県政の独走を回避できなかった限界があるが、それ以上に、そのような国内統治体制でありながら、領土確定の必要に迫られて、軍事的威圧による一王国の廃滅・占領から即刻内政統治に持ち込もうとしたところに、根本的な無理があったというべきだろう。そして旧慣温存県政は、琉球社会の国家日本への全面統合を棚上げしながら日本領土内に琉球社会を収めておく暫定的対処策を、沖縄置県本来の中央集権の論理のもとに採用、定着させ、日清戦後に琉球政界の抵抗と清国の介入を排除して沖縄県政改革を全面的に実行しうるようになる時機を待つことになる。

既往の研究では初期県政で続いた混乱と挫折の重大さが十分に認識されてこなかったために、これまで一八七九年以降の沖縄置県それ自体の安定性が無批判に前提視されてきたきらいがある。しかし置県処分は琉球併合の最終目標に向けて形式上の国内一体化の措置を断行したにすぎない。日本政府は初期県政において置県の内実を埋めて

いくことができず、その混迷のなかで王国の支配体制と権威秩序をひとまず存続させ利用していくことでしか亡国後の琉球社会を治めることができないことを覚り、以後琉球の伝統権威を県治の確立課題に積極的に取り込んでいくことになる。これによって初めて沖縄県治は軌道に乗るが、そこに存続の条件をえた琉球政界は、日本政府が清国との間で追求した琉球縮小復国策を拒んで後、分裂しながらさまざまな琉球再興策を模索しつづけていく。かくして今後検討すべき課題として、琉球政界の復国戦略と党派対立、日清間の琉球所属問題、そして日清戦後の琉球併合の完了が続くことになる。

注

(1)　安良城盛昭「『沖縄県史』刊行の意義と残された課題」同『新・沖縄史論』沖縄タイムス社、一八八〇年所収参照。

(2)　関連する論稿は安良城前掲書と西里喜行『沖縄近代史研究』沖縄時事出版社、一九八一年にまとめられている。

(3)　経済史方面においては渋谷義夫が「旧慣期沖縄における農民的経営の展開」三好正喜教授定年退官記念事業会編『小農の史的分析』富民協会、一九九〇年などの研究において、一八九〇年代中後半期以降に農民的甘蔗糖業の体制的成立および甘蔗モノカルチャーが進展していたことを指摘するなど、論争が残した課題に対する再検討が行われている。また論争の歴史観に対する批判的検討には、今西一の書評『日本史研究』二三二号、一九八一年、冨山一郎『近代日本社会と「沖縄人」』日本経済評論社、一九九〇年、六―七頁がある。

(4)　上杉県政に関する基礎史料の公刊は、一九六五年の『県史』一一巻「上杉県令関係日誌」、八〇年の『沖縄県史料』近代三「尾崎三良・岩村通俊関係史料」沖縄県教育委員会、八三年の『沖縄県史料』近代四「上杉県令沖縄関係資料」と続いた。以下に頻用する初めの二冊については『県日誌』および『尾崎・岩村史料』の略称を用いる。またこれ以外のものを含め、史料の引用に当たっては読みやすいように旧漢字を改め、カナは平仮名に統一し、濁点、句読点を加えるなどの処理を行った。

(5) 「初期県政」との言葉は、金城正篤「初期県政」『県史』二巻（一九七〇年）以来、中島宏司「明治政府の初期沖縄政策」『日本史研究』一七一号、一九七六年、山下重一「沖縄の初期県政」『国学院法学』三〇巻四号、一九九三年でも使われているが、いずれも一般的な言葉として使っているもので明確な定義付けや解釈の一致もみられない。

(6) 本稿の以下の本文は拙稿「琉球併合過程」（琉球大学大学院法学研究科修士論文、一九九五年三月）の第二章の一部に加筆したものである。

(7) 下村富士男編『明治文化資料叢書』第四巻外交編、風間書房、一九六二年、二〇四・二二三・二八一頁。

(8) 久布白兼武『原應侯』一九二六年、私家版、三三三頁。

(9) 大隈重信あて鍋島直彬書簡、（一八八一年）四月二〇日付、沖縄歴史研究会編刊『大隈文書（沖縄関係）』一九六六年、一―二頁。

(10) 伊藤博文あて鍋島直彬書簡、一八八〇年五月一四日付、同文書研究会編『伊藤博文関係文書』六巻、塙書房、一九七八年、三〇二頁など。

(11) 鍋島直彬あて柳原前光書簡、（一八七九年）八月二四日付、国会図書館憲政資料室所蔵『鍋島直彬沖縄関係文書』。

(12) 大隈あて鍋島書簡、（一八八一年）七月二二日付、前掲『大隈文書』五頁など。なお既往の研究では、鍋島県政は県治の基盤整備をその使命として任じ、その課題を達成したとする評価を下してきたが（菊山正明『明治国家の形成と司法制度』御茶の水書房、一九九三年、三六三頁）、それが地租改正を主目標に掲げる原県政へと県政の継承をもくろみながら失敗し、頓挫する形で鍋島県政が幕を引いていたことは認識されていない。

(13) 『那覇市史』資料篇第二巻中の4、六四三頁。

(14) 『県史』一二巻（「沖縄県関係各省公文書1」、一九六六年）五八五―八六頁。傍点引用者。

(15) 「吏員改正上申」の顛末は同右、七八八―八一三頁。

(16) 尾崎三良「沖縄県視察復命書」『尾崎・岩村史料』所収参照。

(17) 新川明『琉球処分以後』上、朝日新聞社、一九八一年、九九―一二五頁および西里前掲書、一六一―六六頁参照。

(18) 『尾崎・岩村史料』三三九頁。

(19) 以上の三点については安良城前掲書、二二六―二七頁に指摘があるが、また一八八二年九月一四日『時事新報』に

は、土地調査の進展を反映してか、地租改正に当たっての石高の概算が紹介されている。

(20)　『自由新聞』八二年九月一四日など。

(21)　「吏員改正上申」についての従来の評価は、①旧慣の基底をなす土地制度にまったく言及せず、②重税の弊害を指摘しながら税制全般を問題とするにはいたらず、③農村の負債の償却や教育・勧業資金の予算のやりくりについても「国庫より下付相成候ものは一銭の増額を要せず」県民の負担によって行なおうとするものであったという点をあげて、その限界を指摘するのが通説となっている〔『県史』二巻、一七四―七五頁。山下前掲論文、四〇二頁〕。また「吏員改正上申」の検討をとおして「むしろ所与の状況における改良策という面が強かった。また「土地整理」も彼の視界には入っていなかったようである」と、上杉県政の改革構想を評価する説も出されている〔中島前掲論文、四二頁〕。だがこれらの評価は「吏員改正上申」を第一段階とする上杉県政の改革構想の全体像が見えなかった時点での評価として、修正される必要がある。すなわち「吏員改正上申」で①②の限界があるかに見えるのは、旧慣改革の日程で次に着手されることが予定されていたからである。③についても同じように、県民の負担の軽減は「吏員改正上申」の主たる課題ではなく、土地・税制改革で取り組まれるべきものであったことが指摘できるが、それだけではない。③は改革が従来の県予算の枠内で行われることを示すべく、政府に対して言われていたにすぎない。一八八二年末に地方行政改革を上杉県政が断行した際、薄給の役職へ増給をはかるうえで、必要ならば県の官費をあてる方針で吏員改正は実施されたからである〔『尾崎・岩村史料』三四一―四三頁〕。従来の予算枠内での改革とは、県の権限のもとで早急に改革に着手するべく、政府に対して言われていたものだと考えられる。

(22)　『県史』一二巻、八〇三―〇七頁。

(23)　日本政府の琉球縮小復国方針は前掲拙稿第三章で詳述したが、それを確認できる中心的な史料として、一八八一年一〇月九日付および一五日付の井上馨あてジョン・ポープ・ヘネシー書簡の日本語訳書、ならびにこれを同年一一月一〇日付で三条実美に届ける井上の連絡文書を挙げておく〔国立国会図書館憲政資料室所蔵『三條家文書』明治期、書類の部、琉球関係、三六―一二〕。

(24)　『県日誌』五三八頁。

(25)　『県史』一二巻、七八八―八九頁。

(26) 同右、八〇二―一一頁。
(27) 『尾崎・岩村史料』三九六―九七頁。
(28) 以下遠見番廃止問題に関する史料は『県史』一二巻、六八五―七〇〇・八二一―二四頁。
(29) 『県日誌』五一九頁。
(30) 同右、五二九頁。
(31) この伺についての史料は『県史』一二巻、七八六―七八八頁。
(32) 『県日誌』四六〇―〇一・五〇三頁。
(33) 同右、五八二―八三頁。
(34) 同右、五八九頁。
(35) 同右、五九〇頁。
(36) 伊藤隆・尾崎春盛編『尾崎三良日記』上、中央公論社、一九九一年、一九五―九六頁。
(37) 安良城前掲書、二五三―五六頁。西里前掲書、二一九―二二頁。
(38) 「処分官」というのは、一八九五年に内務大臣野村靖が沖縄県治の来歴を記す際、この時の岩村の役割を指して使う言葉である。『県史』一三巻、五九八頁。
(39) 上杉県政の独走の顛末については前掲拙稿第二章第二節で詳述してあるが、地方行政改革を布達し、税制改革に取り組もうとし、上杉・池田の罷免にいたる経過を示す史料の所在は次の通り。『尾崎・岩村史料』三一二・三一七・三二四―二八・三三九・三四一―四三・三九四―九七頁。『県日誌』六四〇・六四五・六四九・六五一・六五五・六五九頁。日本大学史編纂室編『山田伯爵家文書』二、日本大学、一九九一年、一八三頁。

（大学院後期課程学生）