

沖縄県における県制施行と財政の独立

山本 ちひろ

はじめに

本稿は、沖縄県の県制施行を財政面への変化と「県費補給金」の位相に着目して論ずるものである。

沖縄県への県制施行は、一九〇八（明治四二）年二月法律第二号「府県制中改正法律」によって「府県制」第一三八条第三項に「沖縄県ニ関シテハ勅令ヲ以テ特別ノ規定ヲ設クルコトヲ得」と定められたことを受け、一九〇九年三月勅令第二〇号「沖縄県ニ関スル府県制特例ノ件」が制定され、同年四月一日に施行された。従来の研究は、この県制について、すでに他府県に施行されていた「府県制」（一八九〇年制定、九九年全面改正）とは異なる「特例」を規定した点に着目し、長らく論点としてきた。つまり、県会議員の選挙が複選制である点、県参事会の設置がなく知事にその権限が付与された点など、県民の政治参加を制限する性格が強調されてきたといえる¹⁾。

その一方で、県制施行と同時に、沖縄県の財政構造がそれまでの国庫支弁から、県税を中心とした府県の収入を財源とするものに転換したことは、これまであまり注目されてこなかった。すなわち、一九〇八年二月法律第三号「沖縄県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律」および一九〇九年三月勅令第三一号「勅令中府県ノ負担及国庫補助ニ関シ沖縄県ニ付設ケタル特例廃止ノ件」をもって、沖縄県の財政負担や国庫補助に關し、法律および勅令に規定されていた特別措置はすべて廃止されるに至ったが、この県制施行にともなう財政構造の再編という論点を主題として論じる研究はこれまでなかったように思う²⁾。そもそも一九〇八年法律第三号および一九〇九年勅令第三一号の制定の経緯も、前者について「府県制と関連して」（『沖縄県史』第二卷、三九〇頁）と説明されるにとどまり、不明確であった。

また、一九〇九年度より国庫は沖縄県に県費補給金として年額二〇万円を支出するが、これについては、例えば『沖縄県史』第二卷が「この年（一九〇九年——筆者註、以下同じ）よりべつに国庫補給金とし

て二〇万円が県費にまわされることになり、これはのちに漸次減減された³⁾と言及するように、のちに減額されてゆくことが述べられることはあっても、それがどのような経緯から設定された、いかなる性格の費目であったのかはこれまで検証されずにきた。「府県制」は、府県の財務に関して、財源は府県税その他の府県の収入をあてることを規定しており（五六条）、それに照らせば、毎年県費の一部を国庫が支出することは特異な現象であったといえるが、先行研究ではそのことがあらためて疑問とされることはなかった。

結論から先に言えば、県費補給金とは本来、沖縄県が独自の財源を基盤に財政運営が可能となるまでの暫定的な措置として、政府が設定したものであった。府県制を施行する以上、府県に財政を独立して運営させることは政府において自明のことであり、一時的に国費によって補助することはあっても、それは一定の期間を用途に廃止されるべきものであった。しかし、沖縄県は県費補給金を以後長きにわたって受け取り続けた。管見の限りでは一九三九年まで受給が確認できる⁴⁾。一九〇九年に施行された「特例」⁵⁾の府県制は一九二〇（大正九）年に撤廃となり、沖縄県はようやく他府県と同一の地方制度下に置かれるに至るが、それ以降も財政面では特別な補助を受け、義務を軽減されていたといえる。このことは沖縄県下において地方自治と財政の独立をめぐり、どのような議論を呼んだのだろうか。

本稿はこのような問題関心のもと、第一に法律第三号の制定過程を検討し、県費補給金の性格を解明する。そして第二に県制施行後の沖縄県における県費補給金の位相を、財政に果たした役割と県民の認識の二点から考察する。

なお、沖縄県は一九二〇年代初頭より財政危機に陥り、一九二六

（大正一五）年度より国庫から多額の補助金を得るに至る。このことは県の財政構造や県費補給金に対する県民の認識を変容させたと推測されるが、この小論ではひとまず一九二五年までを検討対象とし、一九二六年度以降については末尾に若干の展望を述べるにとどめる。

最後に、史料について述べておく。県制施行にともない沖縄県にも一九〇九年に県会が設置されたが、その議事録は一九二八（昭和三）年以降しか現存がない。そのため沖縄県内の議論は新聞記事などを中心に分析を行う（ただし、新聞も一九一八年五月以降は現存が少ない）。また、引用に際しては、旧漢字は常用漢字に改め、適宜句読点を補った。

一、県制施行と県費補給金をめぐる政治過程

本章では、一九〇八（明治四一）年法律第三号の制定過程を検討し、法律第三号が府県制といかなる関連をもって制定されたのかを解明する。そして、一九〇九年より国庫から沖縄県に支給された県費補給金⁶⁾がどのような意図から設定されたものであったのかを明らかにする。

法律第三号の法律案は、「府県制中改正法律並沖縄県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律ノ件」⁷⁾との件名で、一九〇七年一〇月三十一日付で内務省によって内閣に提出された。件名からも明らかのように、法律第三号の法律案は前述の法律第二号の法律案と一括して議論されていた。この文書で内務省は、法案の作成意図を次のように説明した。

沖縄県ハ従来単ニ行政区画トシテ存在スルニ止マリ法律上何等自営ノ権能ヲ有セス、然ルニ時勢ノ進運ニ伴ヒ諸般ノ経営施設ヲ要スルモ国費多端ノ際一々之ニ応スル能ハサルモノアリ、乃チ之ニ

地方制度ヲ施行シ以テ自治ノ端緒ヲ開クハ刻下緊要ノ事ニ属ス、唯同県百般ノ状況ハ一般府県ト同一ナラサルカ為メ直チニ府県制ヲ施行スルヲ得サルモノアリ、依テ府県制ヲ施行スルニ至ルマテ民度ニ応シテ別ニ適當ノ制ヲ定メラレシムコトヲ望ム、而シテ本案ノ一タヒ法律トシテ実施セラルル時ハ勅令ヲ以テ沖繩県ニ関スル特別ノ制ヲ定ムル關係上、府県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律ノ規定ハ一般府県ノ例ニ依ラシムルノ必要アリ、依テ別紙府県制中改正法律案並ニ負担及国庫補助ニ関スル法律案ヲ提出ス

すなわち、内務省は「従来単ニ行政区画」であつた沖繩県に「自治ノ端緒」を開くことを検討し、しかし「同県百般ノ状況ハ一般府県ト同一ナラサルカ為メ」直ちに一般府県制を適用すべきではなく、「民度ニ応シテ別ニ適當ノ制」を勅令をもつて別途定めるとした。他方で、府県制を施行するにあつては、府県ノ負担や国庫補助に關しても「一般府県ノ例ニ依ラシムルノ必要アリ」との見解を示し、次のふたつの法律案を作成した〔①〕〔②〕は筆者）。

①府県制中改正法律案

府県制中左ノ通改正ス

第三百三十八條ニ左ノ一項ヲ加フ

沖繩県ニ関シテハ勅令ヲ以テ特別ノ規定ヲ設ケタルコトヲ得

②沖繩県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律案

法律中府県ノ負担及国庫補助ニ関シ沖繩県ニ付設ケタル特例ハ之ヲ廢止ス

附則 本法施行ノ期日ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

このうち、①はのちに法律第二号として、②は法律第三号としていずれも原案通り制定される。先行研究で不明確とされてきた法律第二

号と第三号との關係は、このように表裏一体をなすものであつた。そもそも内務省は、沖繩県に府県制を施行する以上、それがすでに他府県に施行されている府県制とは異なり「別ニ適當ノ制」を定めるものであつたとしても、財政面では他府県と同一の制度下に入り、従来の特例は廢止されるべきであると前提していたのである。この文書からは、むしろ「国費多端」の観点から沖繩県に府県制を適用することが検討されたようにもうかがえるが、本稿ではその点についてこれ以上論ずることはできない。ここでは府県制の施行と財政面での特例廢止が政府において自明のこととして論じられていたことを、繰り返して確認しておく。それは内務省が②「沖繩県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律案」に付した次の理由書に端的に示されている。

沖繩県ハ未タ府県制ノ施行ナキヲ以テ、其ノ地方費ハ国庫支弁ニ属シ、従来沖繩県ニ施行シタル法律中府県ノ負担及国庫補助ニ関シテハ一般府県ト其ノ趣ヲ異ニセリ、然ルニ今ヤ同制ヲ実施セムトスルニ至リシヲ以テ此等ノ特例ハ之ヲ廢止シ一般府県ノ例ニ依ルノ必要アリ、是レ本案ヲ提出スル所以ナリ〔傍線筆者〕

傍線部より、府県制を実施するということはつまり、財政面における従来の特例を廢止し、その面でも一般府県と同一になることであるとの内務省の見解が明らかである。

次に県費補給金とは何かの検討に移ろう。内務省は前記のような法律案を提案しつつも、実際には地方費の全額を一挙に沖繩県に負担させることには慎重であり、より弾力性のある方法を検討していたようである。そのことは、上記①および②を審議した第二四回帝国議衆議院府県制中改正法律案外一件委員会（一月二十九日）において、床次竹次郎内務省地方局長の行った法律案の説明に示されている。⁶⁾なおこ

の委員会でも、①および②の法律案は委員長の提案により「一括して議題」とされた。

床次地方局長は、まず①について「唯今沖繩県ハ国費ヲ以テ支弁シテ居ルノデアルカラ之レニ府県制ヲ施行シテ教育ナリ其他ノ費用ヲ沖繩県自カラ支弁スルコトハ、国費ノ負担ヲ軽カラシメ又沖繩県自治ノ發達ヲ期スルニヨリ此ノ案ヲ提出シタル次第デアリマス」と説明し、次いで、来る明治四二年度より施行する予定であること、ただし現行府県制をそのまま適用するのではなく、「簡易ナル点」より施行してゆくことを述べた。そして②について次のように説明した。

他ノ一ハ沖繩県ノ負担及国庫補助ニ関スル法案デ、之レハ沖繩県ニ府県制ヲ施行スルト云フトキハ沖繩県ノ費用ハ沖繩県之ヲ負担スルハ他府県ト同一デアリマスガ、目今ノ処沖繩県ノ費用ニシテ国庫ノ負担トナリ居ルハ二十六万四千余円ニシテ、改正案「府県制中改正法律案」ヲ実施スルニ当リテハ沖繩県ヨリ十万円、二十万円ハ向フ十ヶ年国庫ヨリ支出シテ十一年目ヨリハ沖繩県自身ノ負担ニスルト云フノデアリマス、〔後略〕

すなわち、内務省は沖繩県に府県制を施行するにあたり、他の府県同様に「沖繩県ノ費用ハ沖繩県之ヲ負担」すべきであるが、さしあたり現在国庫が負担している沖繩県の県費約二十六万四千余円を見当に、沖繩県より一〇万円を、国庫より二〇万円を向こう一〇年間支出し、それ以降は国庫による県費の支給を差し止めるとの方法を考えていた。参考として【表1】に一九〇四年から一九〇七年までに国庫が沖繩県の地方費として支出した金額（決算額）を挙げた。ここで床次地方局長の述べている「二十六万四千余円」とは、一九〇七年の予算額と推測される。【表1】によれば一九〇五〜一九〇七年は毎年三〇万円

【表1】 県制施行以前の国庫支出の沖繩県費（決算）

年度	金額(円)
1904 (M37)	389,612
1905 (M38)	345,019
1906 (M39)	244,939
1907 (M40)	267,268

典拠：『沖繩県統計書』第一編、各年度の「国庫支出」より「地方費」を抜粋して作成。

緯で設定されたものであった。

以上見てきたように、法律第三号は、本来、法律第二号と切り離して論じることのできないものであった。そもそも府県制は、府県の財源を府県税その他の府県の収入によることを定めており、府県制を施行することは財政を独立して運営することと同義であったのである。したがって、一九〇九年より国庫から支給された県費補給金とは、府県制の原則に照らせば特異な措置であり、それは沖繩県が「沖繩県自身ノ負担」によって財源を確保できる体力を身につけるまでの暫定的な措置として、一〇年間を用途に設定されたものであった。

なお、その後の経過についても付記しておこう。①および②は議会で原案通り可決され、それぞれ法律第二号および第三号として一九〇八年二月二十八日に公布となった⁽⁸⁾。ただし、法律第二号は「特別ノ規定」を別途勅令によって定めるとし、また法律第三号も附則で施行日は命令をもって定めるとしており、法律第二号、第三号の公布をもってすぐさま沖繩県に何らかの変化が生じたわけではなかった。

法律第二号で「特別ノ規定」を定めるとされた勅令は、一九〇九年三月一二日に勅令第二〇号「沖繩県ニ関スル府県制特例ノ件」として

前後の支出があり、それを目安に以降の負担の配分が算出されたと考えられる。なお、この二〇万円は一九〇九年より「沖繩県地方費補給」という費目で内務省より実際に支給された⁽⁷⁾。先行研究において一九〇九年より支給されたと思われる県費補給金は、このような経

公布され、また同日には勅令第三一号「勅令中府県ノ負担及国庫補助ニ関シ沖繩県ニ付設ケタル特例廃止ノ件」が公布された。勅令第三一号は勅令案を作成した内務省によれば、「法律中府県ノ負担及国庫補助ニ関シ沖繩県ニ付設ケタル特例廃止ノ件客年法律第三号ヲ以テ発布相成候処、勅令ニ付テモ亦同様ノ規定ヲ要シ候」とあり、前年の法律第三号を受けて、過去に勅令に規定した特例も廃止する旨を定めるものであった。⁽⁹⁾なお、このふたつの勅令の施行日は、附則に沖繩県に府県制施行の日と記された。また、先に別途命令をもって定めるとされた法律第三号の施行日についても、同年三月二十五日に内務省令第八号によって「明治四十一年法律第三号ハ沖繩県ニ府県制施行ノ日ヨリ之ヲ施行ス」と決定した。⁽¹⁰⁾そして、一九〇九年四月一日、晴れて府県制が施行されると同時に、沖繩県は県費補給金の支給を受け、財政の独立という課題を抱えこむことになったのである。

それでは県制施行前の沖繩県において、県制施行と財政の独立とが切り離して論じることのできないものであるということは、どの程度理解されていたのだろうか。本章の最後に新聞記事をひとつ紹介しておこう。

一九〇八年二月一日の『琉球新報』に「府県制の改正と本県県制」という論説がある。これは一月二十九日に衆議院内委員会において前掲①「府県制中改正法律案」および②「沖繩県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律案」が可決されたことを受けて、主に①を解説する内容となっている。記者は府県制中改正法律案は「則ち本県に特別県制を施行せんか為め、其の準備として現行の府県制を改正し、勅令を以て特別の規定を設くの余地を存せんとするものなり」との解釈を示し、委員会の可決を経たならば本会議の通過も近いとして、「本県下に県制施行

の期が次第に近くなり、県民多年の希望たる自治の機関が備へらるゝこと、なるを以て喜ぶべき一義」であるとした。対して記者は次のような態度を「愚論の代表」として批判した。

然るに一部の論者中には本県下は間切（前近代以来の沖繩の行政区画、一九〇八年町村に改称）費などが巨額なる故、全部の地方費負担に堪へず、随て国庫の補助なき時は、本県下の幸福の為に施行せらるゝ、県制か反対の事実を提出するに至らんなど唱導するものあるを悲しむ。

このように、県制施行前の沖繩県では、県制施行の意義を「県民多年の希望たる自治の機関が備へらるゝこと」に認め歓迎する意見のある一方、財政上の特例が廃止されることを危機感をもって受け止め、地方費負担の困難からむしろ「幸福」とは反対の方向に導かれかねいとの見方もあった。県制の施行とは、それにもなつて「全部の地方費負担」を要請するものであるとの理解が、県民のあいだに確かにあったのである。

二、県制施行後の財政と県費補給金の位相

(1) 財政運営と県費補給金

本章では県制施行後の沖繩県において、県費補給金が財政上に果たした役割を検討し、また県民の県費補給金に対する認識を考察する。

冒頭でも述べた通り、県制施行後の沖繩県の財政を主題として論じた研究はほとんどないに等しい。したがって、財政を検討するにあたり課題とすべき論点が多いが、本章では行論上最低限必要な点をおさ

【表2】 県制施行後の歳出の推移（決算）

年度	歳出総計（円）	増減率（％）
1910 (M43)	362,284	
1911 (M44)	578,360	59.6
1912 (M45)	595,014	2.9
1913 (T 2)	565,096	△ 5.0
1914 (T 3)	514,956	△ 8.9
1915 (T 4)	570,319	10.8
1916 (T 5)	539,610	△ 5.4
1917 (T 6)	642,773	19.1
1918 (T 7)	725,623	12.9
1919 (T 8)	906,904	25.0
1920 (T 9)	1,239,919	36.7
1921 (T10)	1,367,838	10.3
1922 (T11)	1,862,466	36.2
1923 (T12)	1,746,781	△ 6.2
1924 (T13)	1,662,588	△ 4.8
1925 (T14)	1,614,568	△ 2.9

典拠：『沖縄県統計書』第一編、各年度の「県歳出決算累年比較」より作成。

注：△はマイナスを示す。

えるにとどめる。なお、財政を検討する際に県の統計書は重要な史料となるが、残念ながら『沖縄県統計書』は一九〇八年、一九〇九年の現存がなく、以下は一九一〇年以降の統計をもととした分析となる。最初に、【表2】に一九一〇（明治四三）年から一九二五（大正一四）年までの県の歳出の推移を示した。これを見ると、歳出額は一九一〇年の三六万二千円から一九一一年には五七万八千円へと急増し、その後一九一六年までほぼ横ばいとなっていることがわかる。先に【表1】で県制施行前の国庫支出の沖縄県費が三〇万円前後であったことを確認したが、県制施行後に歳出規模は急増し、県費は一九〇七年から一九一一年までのわずか四年間のうちに倍以上となっていた。また、一九一七年以降一九二二年までは歳出は毎年前年比一〇％以上の増加が確認できる。とくに一九一九年と一九二〇年に急増し、一九二三年以降漸減している。第一次大戦中および大戦後の歳出の急増

が何に由来するのかは、別に詳細な検討を要するが、当該期の一般的動向として、物価高騰による吏員・小学校教員の俸給手当、庁舎建築修繕費、既定事業費等々の増額が生じ、地方歳出が増大したことが指摘されており、沖縄県についてもある程度はその説明が可能なのではないかと考える。

次に急増してゆく歳出の財源を何で補っていたのかを、歳入の推移とその構成を示した【表3】で確認しよう。歳入は歳出同様一九一一年に大きく伸び、その後一九一五年までほぼ横ばいとなっている。一九一六年以降一九二二年まで毎年前年比一〇％以上増加し、とくに一九二〇年と一九二一年にはそれぞれ前年比約三三％の急増をみている。そして、その構成を見ると、歳入の増加は県税収入の増大に依拠している面が大きいことがわかる。すなわち、歳入総額に占める県税の割合は、一九一八年まで三〇％前後であり、一九一九年に三八％、一九二〇年～一九二一年には歳入の五〇％前後を県税が占めるに至っている。一九一九年以降に県税収入が急増するのは、膨張する地方財政の財源確保のために、政府が一九一九年三月と一九二〇年八月に地方附加税の制限を拡張したからであろう。この間の県税の増徴によって沖縄県における一戸あたりの県税額は一九一〇年の一、一五円から一九一九年には三、五三円へ、さらに一九二〇年に六、一四円、一九二一年には七、一六円へと約一〇年間で六倍以上に急増した¹³⁾。対して、県費補給金は当初の二〇万円から一九一四年に一七万円、一九一五年に一六万円、一九二三年に一三万六千円へと減額され、一九一六年以降に県の歳入規模が膨張してゆくなかで歳入に占める比率を下げた。一見するとこのことは、県の財政における県費補給金の比重が低下

【表3】 県制施行後の歳入の推移と県税、県費補給金の割合（決算）
（円）

年度	歳入総計	県税		県費補給金	
1910	413,321	116,563	(28.2%)	200,000	(48.4%)
1911	632,920	179,866	(28.4%)	200,000	(31.6%)
1912	602,297	198,723	(33.0%)	200,000	(33.2%)
1913	574,641	202,026	(35.2%)	200,000	(34.8%)
1914	546,914	182,364	(33.3%)	170,000	(31.1%)
1915	572,139	189,133	(33.1%)	160,000	(28.0%)
1916	676,621	207,483	(30.7%)	160,000	(23.6%)
1917	783,736	228,104	(29.1%)	160,000	(20.4%)
1918	923,215	265,208	(28.7%)	160,000	(17.3%)
1919	1,033,932	392,561	(38.0%)	160,000	(15.5%)
1920	1,372,895	735,100	(53.5%)	160,000	(11.7%)
1921	1,822,877	824,640	(45.2%)	160,000	(8.8%)
1922	2,164,000	770,641	(35.6%)	160,000	(7.4%)
1923	1,956,371	727,483	(37.2%)	136,000	(7.0%)
1924	2,522,373	759,941	(30.1%)	136,000	(5.4%)
1925	1,763,237	710,571	(40.3%)	136,000	(7.7%)

典拠：『沖縄県統計書』第一編、各年度の「県歳入決算累年比較」より作成。

注：（ ）内は歳入に占める割合を示す。

したかのように見受けられるが、実際はどうだったのか。答えはおそらく否である。それは次の二点から言える。ひとつは、他府県との歳入構成の比較である。『地方自治百年史』は、一九一九年度における全国の府県の歳入総額（二億四九〇七万円）とその構成比の平均を算出しているが、それによれば歳入に占める府県税の割合は全国平均で五八、三％であった。⁽¹⁴⁾ 対して同年の沖縄県の歳入に占める県税の割合は【表3】から確認できるように三八、〇％であり全国平均を下回っていた。さらに、歳入規模の近い府県と構成を比較して見るならば、

【表4】 1918～1924年の歳入構成（決算）

	1918年	1919年	1920年	1921年	1922年	1923年	1924年
県税	265,208	392,561	735,100	824,640	770,641	727,483	759,941
前年度繰越金	140,962	197,592	127,027	132,977	455,037	300,395	208,590
県債	-	-	-	193,500	27,200	97,700	727,200
寄付金	14,128	2,650	5,137	7,666	21,846	10,575	-
市町村分賦金	16,203	-	-	-	-	63,478	-
その他諸収入	290,708	237,525	263,163	341,011	409,943	366,493	422,467
県費補給金	160,000	160,000	160,000	160,000	160,000	136,000	136,000
国庫補助金・国庫下渡金	36,006	43,604	82,468	163,083	319,333	254,247	268,175
総計	923,215	1,033,932	1,372,895	1,822,877	2,164,000	1,956,371	2,522,373

典拠：『沖縄県統計書』第一編、各年度の「県歳入決算累年比較」より作成

注：「その他諸収入」には、財産収入、雑収入、財産売払代などが含まれる。

同年度において沖縄県と歳入規模が比較的近いのは奈良県（歳入計二、二〇九、六九七円）であったが、奈良県の場合、歳入に占める県税（一、五四八、七三四円）の割合は七〇、〇％に上っていた。⁽¹⁵⁾ 第一次大戦後の県税の急激な増徴は沖縄県民にとって確かに大きな負担であったであろうが、県費補給金という財源があったがゆえに、まだこの額で抑えられていたという見方もできよう。⁽¹⁶⁾ もうひとつは県の歳入構成の推移の検討である。【表4】に歳入が膨張してゆく一九一八年から一九二四年までの歳入構成を示した。これを見ると県費補給金が比率を下げてゆく一方、何が歳入を支えたのかといえ、一

一九一九年では前年度繰越金が増加し、一九二〇年では県税が、一九二一年は県税と県債が、一九二二年は前年度繰越金が、一九二三年と一九二四年では県債が増加しており、県税以外では前年度繰越金や県債を頼りとする財政運営であったことがわかる。

以上のように、県制施行後の沖縄県の財政は一九一〇年代初頭に規模を拡大し、第一次大戦期および大戦後にさらに急速に膨張した。そのなかで県費補給金は、漸減されてゆくとはいえ県の歳入においてなお重要な財源であり、それがあつたがゆえに歳入に占める県税の割合は他府県よりも低く抑えられていた。当初一〇年間の特別措置として設定された県費補給金は、このように県の財政構造に組み込まれ、欠くことのできないものとなつていったのである。

(2) 財政の独立という命題

では県制施行後の沖縄県において、地方自治と県費補給金との関係はどのように議論されたのだろうか。ここでは県制の「特例」撤廃が主張された際の議論を参照しよう。沖縄県では大正初期から県制の「特例」撤廃を要請する声が高まつてゆくが、そのなかで「特例」が撤廃されても県費補給金は存続するの否かが論点となつた。前述のように一九〇九年に沖縄県に施行された県制は県民の政治参加を制限する「特例」を規定しており、また同年より沖縄県には県費補給金が支給されたが、両者の関係を明文化するものではなく、したがつてここで県費補給金とは何かということがあらためて問題とされるに至つたのである。構図としては、内務省と県当局が県費補給金の重要性を訴えて「特例」の撤廃に消極的だつたのに対し、撤廃を主張する者はそれは「混同」であると批判を加えた。

例えば、一九一四（大正三）年九月二二日の『琉球新報』は、内務省において沖縄県の府県制特例および特別町村制の撤廃が内定したとの報を得て、「県下の為め最も喜ぶ可き事象」と述べ、かつて「県制に就ては往々県費補助問題を混同」する向きもあつたが、今や県当局も内務省も県民の宿望を容れるに至り、長年の努力の甲斐あつたと喜んだ。⁽¹⁷⁾ただし、ここで重要なことは、同紙は県費補給金は府県制特例と直接関連するものではなくとも、府県制を施行する県としていまだ特別の優遇を受けていることに変わりはないとの認識を示していることである。

而して一般制度の施行に依つて県民の権利問題は全然解決せられたるも、義務問題に於ては猶ほ特殊の恩典に浴しつゝ、あるを以て、今後は大いに義務問題の解決に向つて努力するの必要あり。義務問題とは即ち経済問題にして、制度問題とは全然別種の性質を有し断然混同するを許さずと雖、権利の獲得に熱心にして義務の履行を閑却するは吾人の潔しとせざる所、権利問題の解決は直ちに義務問題の解決に向かつて重大なる責任を生ずるものなるを以て、県民は此点に向ひ一層の努力経営を試み、其責任を全うせざる可らざるなり。⁽¹⁸⁾

いわく、府県制の施行には「権利問題」と「義務問題」があるが、このうち「義務問題」については沖縄県は「特殊の恩典」を受けている。「特殊の恩典」とはつまり県費補給金を指すのだろう。そして、ここで「権利問題」が前進したからといって「義務の履行を閑却」したのでは片手落ちであり、その責任を再認識せよと注意を促したのであつた。

また、のちに改造社を創立したことで知られる山本実彦は、中学卒

業後一時期沖縄で代用教員を勤めた経歴があるが、一九一六年に刊行した『我観南国』という著書において「特別県制撤廃問題」と題し、沖縄県に施行された県制の「特例」を撤廃することについて論じている。ここで山本は「府県制特例」撤廃を難する主務省は蓋し、財政の独立せざる沖縄に一般県制を施行するを危険なりとし、内地の諸県と同じく、物質上の独立を見るに至りてより施行するを最良の政策なり」とするが、「されど政府の補給金と一般自治の独立とは別問題なり、年々十八九万円を沖縄県に補給するが為め、属国視して継児扱をなすは惨酷にして不親切なる政策なりとす」と述べている。ここでも先に見たのと同様、府県制特例と県費補給金との関係が議論され、両者には関連があるとして府県制特例の撤廃に消極的な「主務省」に対し、山本は両者は「別問題」であると主張している。ただし、そのあとでやはり前掲の『琉球新報』と同様に、「真に自治制を欲せば先づ政府の補給金の如きは断として返還するの概を以て進出す可き也」として、県費補給金とは本来、府県制の理念と相いれないものであるとの認識を示していることは重要である。

このように、府県制特例の撤廃が議論されるなかで、府県制特例と県費補給金との関連が問題となった。特例の撤廃を求める者は、両者の関連はないと主張した。現に、府県制特例は一九二〇年四月に撤廃されたが、県費補給金は廃止になることなく以後も継続して支給された（表3）。そして、本稿において強調しておきたいことは、この一九一〇年代半ばにおいては、県費補給金が「特殊の恩典」であり、「真の自治制を欲」する以上、「返還」すべきものであるとの認識が確かに存在したということである。

おわりに

本稿では沖縄県への県制施行を財政構造の再編という観点から再検討した。一九〇九年の県制施行に関しては、従来の研究は、それが県民の政治参加の権利に一般府県制とは異なる「特例」を規定した点に関心を寄せ、もう一方の重要項である財政面での変化については視点を欠く傾向があった。これに対し本稿は、財政面ではまさにこの県制施行をもって、他府県と同一の制度下に置かれたことに着目し、県制施行とはすなわち財政の独立を義務とするものであったことを政治過程にさかのぼって検証した。また、その一方で内務省は沖縄県の財政面での変化に配慮し、県費補給金という特別の措置を採用したことを明らかにした。

この県費補給金は、本来、沖縄県が自己の負担によって財源を確保できるようにするまでの暫定的な措置として一〇年間を目途に内務省が設定したものであった。しかしながら、その後の歳出規模の膨張のなかで、県費補給金は沖縄県の乏しい歳入を支える重要な財源としての位置を占めてゆき、県の財政に不可欠なものとして組みこまれていった。しかし他方で、県費補給金をめぐっては、それが府県制の原則に悖る特殊なものであるとの議論は確かに存在し、「真の自治制を欲」する以上、「返還」すべきものであるとの主張が、少なくとも一九一〇年代半ばまでは確認することができた。沖縄県には県制の施行と同時に財政の独立という問題が胚胎していたのである。

ところで、以下は課題であるが、先に見られたような、県費補給金は府県制や地方自治の原則に反するものであるとの議論は、ある時期

を境に県民のあいだから薄れてゆくのではないかと筆者は推測する。一例として、一九三八（昭和一三）年、沖繩朝日新聞社社長の当眞嗣合が府県制特例撤廃時を回顧して述べた次の文章を紹介しよう。当眞はここで、府県制特例の撤廃を大味久五郎知事（在任期間一九一四年六月～一九一六年四月）と鈴木邦義知事（同一九一六年五月～一九一九年四月）の二代の知事に訴えた際のことを回想し、「成長し切った人間に赤いおべ、を着せて置くやうなものだ。一人前になった以上、大人並みの着物を着せたらどうか」と相談を持ちかけたところ、ふたりは「花より団子だよ」と一蹴したとして次のように述べている。

花より団子とは、当時県費補給金二十万円を国庫から貰って居たが、普通制度を施行したら夫がなくなりはいしないかと云ふ心配を意味して居るのである。所が夫と之とは別個の問題で全然関係のない事を條理を尽くして説明しても、最初から自治権の一部が二十万円の抵当として、政府の倉庫に蔵ひ込まれてでも居るかのやうに、思ひ込んで居るものだから、いつまで経っても埒が明かない。⁽²¹⁾

この当眞の回想は、府県制特例撤廃に際し、県費補給金の存廃が問題となったことを伝える点で、第二章第二節で見たふたつの史料と同じであるが、先の二例に見られたような、県費補給金とは本来府県制の理念に悖るものであり、いずれ辞退すべきものであるとの主張は展開されずに終わる。むしろ、当眞は最後に今や「間尺の合はない赤いおべ」を抜き捨て、大人並みの着物に着替へた沖繩の姿⁽²²⁾を感慨深く見つめており、「大人並み」となった沖繩県がいまだに県費補給金を受けていることの矛盾は、ここでは追究を免れているのである。

そして、ここで見られる、県費補給金を特殊の措置と見なす発想の

後退は、実は当眞個人に由来するものではなく、当該期に広く一般に共有されるものではなかったかと筆者は推測する。というのも、すでに明らかにされているように、一九二〇年の後半より沖繩県は第一次大戦後の戦後恐慌に襲われ、基幹産業である砂糖の価格の暴落を契機に、慢性的不況と財政危機に陥ってゆく。その窮状は沖繩県の内外に沖繩救済論議を巻き起こし、一九二五（大正一四）年、第五〇回帝國議會に沖繩県の救済を求める建議案（沖繩県財政経済ノ救済助長ニ関スル建議案）⁽²³⁾が提出されるまでに至る。そして、政府は一九二六年度以降五年間にわたって沖繩県に国庫から産業助成金を支出することを決定する⁽²⁴⁾。また、同議會には、仲吉朝助を筆頭提出者として「沖繩県補給金増額に関する請願」が提出されており、直接の因果はここでは検証できないが、一九二六年度以降、県費補給金はそれまでの一三万六千円から再び二〇万円に増額されるのである⁽²⁵⁾。つまり、一九二五年前後を契機として、沖繩県は国庫補助の増額を要求するようになり、その過程で県費補給金を特殊な措置であるとみなす発想が後景に退いてゆくような論理の転換が見られると推測されるが、検討は今後の課題としたい。

註

- (1) 琉球政府編集・発行『沖繩県史』第二卷（政治）、一九七〇年、三八九～三九〇頁。沖繩県教育委員会編集・発行『沖繩県史』第一卷（通史）、一九七六年、六一五～六一八頁。財団法人沖繩県文化振興会史料編集室編『沖繩県史 各論編』第五卷、沖繩県教育委員会、二〇一一年、一八四頁。沖繩県議会議務局編『沖繩県議会議史』第一卷、沖繩県議会議、二〇一二年、六七～七一頁、一七

四一七五頁。

(2) 例えば、田里修氏は、前掲『沖縄県議会史』第一卷一七四頁において、「従来、明治四一年法律第三号は余り問題にされていないが、法律第三号によって多くの沖縄県に対する『国庫負担』が廃止された」と述べているが、その後の財政を検討するには及んでいない。また、前掲『沖縄県史』第二卷は、第四章第四節三「地方税制の確立と県民の負担」において、一九一〇年代初めの歳入、歳出の推移やその内訳などを記述しているが、ほとんどが『沖縄県統計書』からの転載であり、県の財政構造の変容を論じるには至っていない。

(3) 前掲『沖縄県史』第二卷、三九〇頁。なお、県費補助金については「国庫補助金」、「県費補助」など複数の呼称があるが、本稿では『沖縄県統計書』の記載に依拠し「県費補助金」を用いる。

(4) 「県歳入決算累年比較」、「昭和十五年沖縄県統計書」第一編、沖縄県、一九四四年、九二頁。同書によれば、一九四〇年度には支給がない模様である。

(5) 「府県制中ヲ改正シ沖縄県ノ負担及国庫補助ニ関スル件ヲ定ム」、「公文類聚・第三二編・明治四一年・第一卷」所収(国立公文書館所蔵、本館-2A-011-00・類01069100)。以下、特に断りのない限り引用は本史料に拠る。

(6) 「第二四回帝國議会議院府県制中改正法律案外一件委員會議録 第二回」、一九〇八年一月二九日、三頁。

(7) 「歳出經常部(決算)」、内閣統計局編『帝國統計年鑑』第三一、東京統計協会、一九一二年、七二三頁。

(8) なお、前掲「府県制中ヲ改正シ沖縄県ノ負担及国庫補助ニ関ス

ル件ヲ定ム」には、「参照」として、法律第三号の「特例」に該当すると判断される法律と当該条文が挙げられているので、参考までに列記する。なお、列挙されているもののなかには勅令も含まれるが、ここでは法律のみを記す。一八九〇年法律第三十七号「沖縄県及小笠原島地方費支弁法」(「沖縄県及小笠原島ノ地方経済ニ属スル費用ハ其地方人民ノ負担スルモノヲ除クノ外従前ノ通り国庫ヨリ之ヲ支弁ス」)、一八九七年法律第三十六号「伝染病予防法」(「第三十二条 此法律中ノ規程ニシテ其ノ準用シ得ヘキモノヲ除ク外北海道沖縄県ニ関シ必要ナル事項ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム」)、一八九九年法律第九号「行旅病人及行旅死亡人取扱法」(「第二〇条 北海道沖縄県其ノ他市制町村制ヲ施行セサル地ニハ命令ヲ以テ別段ノ規定ヲ設クルコトヲ得」)、同年法律第七七号「罹災救助基金法」(「第二三条 此ノ法律ハ沖縄県ニ施行セス」)、一九〇〇年法律第六三三号「市町村立小学校教育費国庫補助法」(「第三条に北海道および沖縄県への配賦金は文部大臣が管理する旨」)、一九〇五年法律第二二二号「蚕病予防法」(「第一八条 蚕病予防事務ノ費用ハ府県ノ負担トスノ沖縄県ニ於テハ国庫ノ負担トス」)、一九〇七年法律第一一号「癩予防ニ関スル件」(「第七条 左ノ諸費ハ北海道地方費又ハ府県ノ負担トス但シ沖縄県及東京府下伊豆七島小笠原島ニ於テハ国庫ノ負担トス」)。

(9) 「勅令中沖縄県ニ付設ケタル特例ニ関スル件ヲ定ム」、「公文類聚・第三三編・明治四二年・第一卷」(国立公文書館所蔵、本館-2A-011-00・類01069100)。この文書にも「参照」として、この勅令の「特例」に該当すると判断される勅令と当該条文が挙げられているので、参考までに列記する。一八八八年勅令第六一号「地方税中警察費ニ対スル国庫下渡金割合ノ件」(「第一条 地方税

- 中警察費及警察庁舎建築修繕費ニ対スル国库下渡金ノ割合ハ東京府ハ其
 総高ノ拾分ノ四トシ其他ノ府県（沖縄県ハ六分ノ一トス）。一八九七年勅
 令第三四六号「師範教育令」（第四条 師範学校ノ経費北海道及沖
 縄県ヲ除クハ府
 県税又ハ地方税ノ負担トス）。一八九九年勅令第二八号「中学校
 令」（第三条 前条ノ中学校ノ経費ハ北海道及沖縄県ヲ除ク外府県ノ負
 担トス）。同年勅令第三一号「高等女学校令」（第三条 前条ノ高
 等女学校ノ経費ハ北海道及沖縄県ヲ除ク外府県ノ負担トス）。同年勅
 令第二七七号「行旅病人死亡人等ノ引取及費用弁償ニ関スル件」
（第二条 第一条ノ地ニシテ樺太又ハ沖縄県ニ属スルトキハ当分ノ内費
 用ハ国库ノ負担トシ引取ハ地方長官之ヲ掌ルヘシ、台湾ニ属スルトキハ
 其ノ費用及引取ニ関シテハ台湾総督ノ定ムル所ニ依ル）。なおここで引用
 されている条文は、一八九九年勅令二七七号の抜粋ではなく、一九〇七
 年までの改正を反映したものである。一九〇一年勅令第一三九号
 「獣疫及畜牛結核病予防ニ関スル費用負担区分」（第三条 沖縄県
 ニ於テハ当分ノ内府県及市町村ノ負担ニ属スル費用ハ国库ノ負担トス）。
- (10) 『法令全書』明治四十二年、二五頁。
- (11) 当該期の地方財政については以下の研究を参照。藤田武夫『日
 本地方財政発展史』、河出書房、一九四九年。地方自治百年史編
 集員会編『地方自治百年史』第一巻、地方自治法施行四十周年・
 自治制公布百年記念会、一九九二年。山中永之佑『近代日本地方
 自治制と国家』、弘文堂、一九九九年。
- (12) 前掲藤田『日本地方財政発展史』、二一八頁。
- (13) 「諸税負担総額」、『沖縄県統計書』第一編、沖縄県、各年度。
- (14) 前掲地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史』第一巻、
 五七一頁。
- (15) 「道府県収入（決算）」、内閣統計局編『帝国統計年鑑』、第四〇、
 一九二六年、五四二〜五四三頁。
- (16) ただし、歳入に占める県税の比率が相対的に小さかったという
 ことをもって、沖縄県民の税負担が軽かったというとはできな
 い。この点は担税力の観点からあらためて考察されなくてはなら
 ない。
- (17) 「特別制廃止」、『琉球新報』一九一四年九月二二日。
- (18) 同前。
- (19) 山本実彦「特別県制撤廃問題」、同『我観南国』、東京堂書店、
 一九一六年、二二六〜二二七頁。
- (20) 同前、二二九頁。
- (21) 当真嗣合「特制撤廃の思ひ出」、『月刊琉球』第二巻第九号、一
 九三八年一〇月、一一頁（沖縄県立図書館所蔵）。
- (22) 同前、一四頁。
- (23) 以上沖縄県編集・発行『沖縄県史』第三巻（経済）、一九七三
 年、第五章第二節、同章第五節。
- (24) 「第五〇回帝国議会貴族院請願文書表第三六九号」（第五〇回
 帝国議会貴族院請願文書表）、国立国会図書館議会官庁資料室所
 蔵、「第五〇回帝国議会衆議院議事速記録附録」（同回衆議院は
 請願文書表の現存がないため議事録で確認した）。なお、請願の
 全文は、企画部市史編集室編『那覇市史 資料編 第二巻中の
 五』、那覇市役所、一九七二年、二一五〜二一七頁に所収。
- (25) 「県歳入決算累年比較」、『昭和二年沖縄県統計書』第一編、沖
 縄県、一九二九年、一三六〜一三七頁。