

# 琉球大学学術リポジトリ

[書評] 高江洲昌哉(TAKAESU Masaya)著『近代日本の地方統治と「島嶼」』

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学国際沖縄研究所 公開日: 2016-05-16 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 長嶋, 俊介, Nagashima, Shunsuke メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/34026">http://hdl.handle.net/20.500.12000/34026</a>

## [書 評]

高江洲 昌哉 (TAKAESU Masaya) 著

『近代日本の地方統治と「島嶼」』

ゆまに書房(東京) 2009年11月 360頁

長 嶋 俊 介 (NAGASHIMA Shunsuke)

### 1. はじめに

島嶼町村制とは、1888年(明治21年)の市制及び町村制施行で、北海道や沖縄が画一的な制度のもとにおかれなかったと同様、「島嶼」に関し1889年(明治22年)の勅令第1号等により除外され、本土町村とは異なり府県庁による直接統治(郡役所の代わりに島庁が設置されたり)等がなされたり、特例的に諸措置がなされたりしたものである。島毎に各種事情を抱え、その列記をする指摘は多くなされてきたが、それらの詳細、総括的比較やそれらの背景についての丹念な資料研究は今まで見受けられなかった。

離島行政研究専門家の間でも、ほとんど気づかないかもしれない僅かなページだが、全国離島振興協会『離島振興30年(上巻)』で、本土(本州・北海道・九州・四国周辺)離島の振興史の始まり部分で僅かに記載がある程度であった。ここでは著者が強く意識する沖縄における島嶼町村制を最も理不尽な代表的事例としてあげながら、その矛盾的自治制度を「告発的」に例証しているにすぎない。むしろこのテーマは、島研究者の間では島のおかれてきた歴史の行政的理不尽を語る時の原点でもある。だが個別島嶼史で扱われる場合も、中央や県での議論を詳細に扱うものはまれである。多くの視座はそこにはない。与えられたかのごとき史実整理に留まっていた。総じてやや諦観的で議論の詳細にまでは踏み込めないできていた。

本書は島嶼町村制という、一般には耳慣れない、しかし島嶼行政研究者(島嶼経営・島嶼史研究を含む)にとり大切なテーマを扱った書である。それは、明治維新以降の近代日本の国家形成期における地方制度の研究ではあるが、その意義はそれにとどまらない。個別島嶼を知る上でも、いわゆる辺境域のおかれた政治的行政的位置に関し、中央や県単位でどのような議論や認識で島に対峙とられていたかということを知る上でも、重みと深みのあるテーマであり研究である。近代史研究者ばかりでなく、政治学・地方行政分野の研究者や島嶼・離島振興を担う行政担当者にとっても経緯理解と展望を得る上で必読の書である。

著者高江洲昌哉氏は、1972年沖縄県生まれで琉球大学卒業。島嶼政治制度史研究に向かった隠れた同機に、子供の頃に体験した石垣島白保空港建設を巡る対立・政治問題があるとする。神奈川大学大学院歴史民俗資料学研究科修了後、博士(歴史民俗資料学)を取得している。主な業績には「近代沖縄の地方制度と議会」「戦後南風原の議会活動」「議会議員選挙」(『南風原町議会史』所収)などがある。

評者は行政史の専門家ではなく島嶼学の一研究者である。佐渡島出身であるが佐渡に関しても本書を通じて貴重な史的理解を加えさせていただいた。特定地域に関してもその史実を行政サイドのアーカイブス研究で詳細事実を掘り起こすことができる醍醐味の所在を味あわせていただいた。極めて重要な研究テーマに関する、初めての本格的な研究書である。

一般にはなじまない、「知られざる島嶼史」とも言うべきこの制度についてのかかる本格的著述

がこうして出版されたことを慶賀としたい。これを本格的著述としてまとめる苦勞は並たいていではなかったであろう。関心を一部同じくする評者において十分に推測ができる。その挑戦をまず称えたい。史料点検が丁寧であることは、研究における必要条件ではあるが、その応用的理解の立場にある島嶼・離島史、行政・島嶼振興関係者に対しも、最大の貢献であり文献遺産である。

島嶼町村制の概要の説明をしたうえで、本書の展開、そしてその意義、さらなる展望と可能性について紙面の許す範囲で論じたい。

## 2. 島嶼町村制経緯と本書

本論の中核となる町村制は、それ以前からの経緯概説が必要である。明治維新後、新政府は旧来の地域区分を変更し、新たな中央集権国家の基盤作りとして、廃藩置県を行い、その下1871年(明治4年)制定、翌年施行された大区小区制を設けた。しかし、この制度は地域の特性を余りにも無視したため、失敗。そこで1878年(明治11年)に地方三新法を制定し、その内の郡区町村編制法により町村を置いた。しかしその後1888年(明治21年)市制・町村制、1890年(明治23年)府県制・郡制の制定によりその地方三新法は廃止された。本件事案は、その1888年(明治21年)の市制及び町村制施行から、1889年(明治22年)の勅令第1号により除外され、特例的に島庁等が設置されたりしたものである。これは、本土町村とは異なり府県庁による直接統治であり、現在に当てはめれば東京都23区に近い。また、一部は旧国名を存続させ使用したりした。

東京都伊豆諸島及び小笠原諸島では、人口が少ないことや、小笠原諸島には欧米系住民の居住などもあり、東京府による直接の行政運営がなされ、町村の設置は大幅に遅れた。特に小笠原の本土並の行政組織設置は、1968年(昭和43年)の本土復帰後である。明治時代の市制町村制が適用されず、郡制が廃止になった後に町村制が採用された経緯もあり、「郡」が未だに伊豆諸島・小笠原諸島には存在しない。

島根県隠岐諸島では当初、海士・知夫・周吉・穩地の4郡が設置され、郡役所による行政が行われていた。しかし、1889年の島嶼指定により島根県は4郡を廃止して隠岐島庁を設置、「島司」が行政に当たった。

長崎県対馬では1889年(明治22年)現在の対馬市の領域に、14箇村が設置された。隠岐・対馬とも大正7年勅令第335号「長崎県対馬国島根県隠岐国ニ於ケル町村制度ニ関スル件」にみるように、旧「国」扱いが大正期にまで残っている。

鹿児島県三島村・トカラ列島及び奄美群島でも複雑な経緯と展開がなされた。とりわけ奄美群島では鹿児島県設置後も、西南戦争で荒廃した県本土の復興資金調達のため、県の直接統治が政府により承認されていた。また、支庁(後、島庁)の下位行政区画は、琉球王国以来の間切制を採用していたが、一部は郡区町村編制法施行時に、村に名称を変更した。

沖縄県では明治の時代になっても法整備が遅れ、旧琉球王国以来の体制が継続した。町村に当たるものとして間切制が採用されていた。しかしこれは本土に比べ住民に負担の多い制度の一つであった。沖縄県各地で旧制度廃止・改善を要求する運動が起こり、政府は漸次本土並の制度施行を迫られていく。1908(明治41)年これまでの間切島制度が改正され、本土とは異なる独自の町村自治制度として「沖縄県及び島嶼町村制」が施行される。そして特例措置が次々と制定され実施される。

本書の対象とした地域は、この小笠原諸島・伊豆諸島・隠岐・対馬・大島郡(奄美諸島・三島・十島)そして沖縄で、それと比較立論可能な樺太町村制(北海道制中の例外であるにしても)については、資料制約もあってかここでは特には触れていない。かといって本書の価値を損ねるもの

ではない。また本書の研究動機は沖縄に生まれ経験した地方と中央に関わる政治的社会状況に関わる認識が基底を流れている。それだけにこの重い制度についての忍耐強く緻密な資料点検を可能ならしめている。沖縄本島よりは小さな島出身者の評者にとっても、見習いたい真摯さである。

無論、島研究そのものが直接の対象ではなく「国民国家形成期における周辺領域の国家統合問題」の象徴としての島嶼が研究対象である。しかし読み手には、それ以上の史実を突き付ける、行間をも読み込みたい内容が多様に詰まっている好書である。

### 3. 本書の構成とコメント

#### (1) 構成

本書は序章と終章を加えると9章からなる。

序章 島嶼地方制度研究の意義と課題（一 研究史の整理、二 島嶼地方制度の特徴、三 島嶼地方制度の編成過程、四 本書の構成と方法）

第一章 町村制の成立過程と「島嶼」（一 明治13年の郡区町村編制法の改定、二 明治13年から20年までの町村制定の流れと「島嶼」、三 元老院における町村制の審議と「島嶼」、四 町村制の施行と「島嶼」）

第二章 小笠原諸島における地方統治政策の展開（一 東京府移管後における小笠原諸島の統治機構の整備、二 小笠原島町村制の施行計画、三 沖縄県及島嶼町村制と小笠原諸島の対応）

第三章 伊豆諸島における地方統治政策の展開（一 明治14年の改革前後の状況、二 明治14年の改革と役人層の動向、三 明治18年の八丈島の統治状況、四 明治19年から20年代後半までの島制改革、五 明治30年代の島制改革）

第四章 隠岐における地方統治政策の展開（一 隠岐における島庁設置、二 町村制の代案をめぐる第一段階、三 隠岐「島制」案の制定と内容）

第五章 対馬における地方統治政策の展開（一 支庁設置をめぐる動向、二 支庁長の権限問題と島司への移行、三 対馬の防衛問題と軍人島司の問題）

第六章 大島郡（奄美諸島）における地方統治政策の展開（一 甘蔗栽培と奄美諸島の租税問題、二 大島県構想と大島大支庁の設置、三 行政組織の改編と地方税独立経済）

第七章 沖縄県及島嶼町村制についての考察——伊豆諸島を事例にして——（一 沖縄県及島嶼町村制案の推移、二 伊豆諸島における「議員」選挙規定の推移、三 伊豆諸島から見た町村長任免、四 税率・税目の自治と日清・日露戦後経営との関係）

終章 近代日本の地方統治にとって（「島嶼」とは何か、参考文献目録、未刊行史料を中心にした史料案内、参考資料、初出論文一覧、索引（件名／人名））

#### (2) 構成に関わるコメント

充実した紙面構成である。博士論文としても研究論文としても異論がない。全9章であるが、さらにデジタル化・パソコン時代に陥りがちな史料検索の弱点克服にも言及した「未刊行史料を中心にした史料案内」と、「参考資料」が262頁から349頁まで続く。全体の1/4を占めるが、島会・町村・島庁が並ぶ文字列は、それだけでも貴重な資料列であり、それらも充実した研究内容である。本書展開のための基礎作業の厚みを想起させるに十分な厚みであり、一般書ではなかなか許されない構成である。このような出版が続くことを望みたい。

もし論者の苦勞について無視して贅沢な期待を言うならば、先述の樺太町村制（および現北方領土行政制度）についても一定のページを割いた議論がほしかった。倍する苦勞での事実発掘が必要な地域であるが、最後には内地に組み入れられた地域であり、そのランキング化された行政のあ

り方と背景にある、国防・国策的重点地域の順序づけでの、政策的意図が露骨に推測されるからである。その認識と、他の島嶼町村制との政策的背景の違いの有無についての言及・知見を評者としては是非期待するものである。

#### 4. 「島嶼」と研究展望について

##### (1) 本書における「島嶼」立論の意義

近代日本の地方制度研究の空白域ともされる、「島嶼」に関する本格的な研究であることは異論がない。近代日本の地方制度研究は、北海道や沖縄県を除き画一的な制度のもとに置かれたように議論されてきた誤解も解いている。郡役所の代わりに島庁が、また町村制が未施行に指定された所に「島嶼」と呼ばれる地域が存在し、本書が対象とする「島嶼」は、これら地方制度上の特例を有する五つの「島嶼」（小笠原諸島・伊豆諸島・隠岐・対馬・奄美諸島（大島郡））についてであった。ここに絞り込んだとはいえ、北海道・沖縄との比較小論・解説や研究展望があれば、さらに島嶼の位置づけと理解が促進されたであろう。

日本近代史における研究テーマとして、積極的な意義を有するとする姿勢にも共感できる。

序章では、研究史の整理、島嶼地方制度の特徴、島嶼地方制度の編成過程を整理する。画一的統制原理と多元的な支配制度を備えた統制形態としての、近代日本の地方統治の歴史実態を「島嶼」を通して浮かび上がらせようとする本書の意図が明確に述べられている。そこで取り上げた、第一の課題は、地方制度特例の評価で、従来近代日本は国民国家建設の統合機能として、画一的で中央集権的な地方制度の制定を目指してきたとされてきた前提からずれるほどの例外か否かという点である。「島嶼」という特定地域を対象とする例外的な地方制度成立をどう説明可能とするのか。画一化論理と例外化の論理がどのように并存していたのかを史料・文献・論説からあぶり出す作業に取り組んでいる。第二の課題として、これらの「島嶼」がなぜ選ばれたのか。各「島嶼」別の背景と契機の解明で、これにも丹念な史料・資料考察で取り組んでいる。第三の課題は、「島嶼」を対象とする制度論理成立にかかわる史料・資料整理と考察である。

これら課題は、本書全体を縦糸で貫いている。国民国家形成期における周辺領域の国家統合の問題としてまとめられる。均質性が強調されがちな国民国家の形成期の本国において、序列的支配の構図が存在したことを明らかにすることで、画一的な統合原理と多元的な支配制度を備えた統治形態が、近代日本の地方統治の歴史の実態であったことを、「島嶼」を通して浮かび上がらせている。その論者の意図は成功的に達成されている。

##### (2) 島嶼の具体と運用

島嶼の具体と運用の史実整理はそれだけでも通史的整理がほしい研究テーマである。本書はこの部分でも貢献度が高い。

運用面でも、本国に存在する「違法域」としての扱いとしても一様ではなかったことが指摘されている。未施行指定後の措置も、遅れて後に指定されるもの（隠岐）、沖縄及び島嶼町村制が施行されるもの（伊豆諸島の一部・対馬・奄美諸島）、便宜的措置がそのまま昭和15年まで続けられたもの（小笠原諸島）と多様な現実を生み出していく。また税制的に「絶海の孤島」としての地租・諸税免除地も存在した。さらに十島のような少額納税地でも多寡を論ぜず納入すべきとする論理・原理も他方では貫かれている。あるいは本書では指摘されていないが、沖縄県硫黄島のような災害・飢饉常襲地では特例的免税措置も講じられてきた。これらも「異域」措置の事例であろう。

また制度制定が「段階的編成」で、島嶼に関して抽象性（匿名性）と具体性で議論され、下級官庁から政策立案が提示され、個別のかつ連続的であること。かつ特定の島嶼にのみ該当する政治

的選択があったことも興味深い。それらが生み出した島嶼ごとの特徴があぶり出されてくる（それが個別に何であるかは23頁に整理されている。）

佐渡の越佐分離論では、本土側堤防費の佐渡側負担免除が議題になり、それでも地方統治の原則論が、現状斟酌よりも重んじられている。大島郡では援助が議論になる。

島研究家にとっては、陸地との比較も興味深い。島地と陸地の均衡、人情・風俗論的区分、経済的理由からの特例化への動き（民力・風俗・面積・距離）などが紹介されている。その当時の非科学的ながらも真剣な議論は、島嶼地域特例が、他地域（山間部）に波及する可能性の議論でもあった。

### (3) 島嶼一般理解と離島史・島嶼史

一方翻って、島嶼という言葉は、通史的には本来周辺性や末端地性を意味してこなかったと言うことを指摘しておきたい。「島嶼」は元来の沿岸交通路や異域との結節に関わる要衝としての位置づけから、むしろ閉じられた国境の外縁部の荷やっかいたな位置づけに、ある期間から転換している。陸の交通網発達以前はむしろ沿岸域と島嶼部は、情報・物流・文化交流の先進地・先端地であった。琉球が東アジア・東南アジアに向けての、大交易国家で、大国と準独立的に渡り合う関係を築いてきたように、また奄美を含む琉球弧内での交易・航路も活発な自主性を発揮していた時代があるように、対馬が魏志倭人伝時代から南北市擢（交易）で島を成り立たせ、後にも朝鮮半島と本国を結ぶ公的交易中心としての役割を担ってきたように、小笠原が南洋群島交易の中継点として、九州沖縄・本州との結節点役割を果たしてきたように、積極的島嶼役割が多々見受けられてきた。本土沿岸島嶼や瀬戸内内海航路に市が立ち相場の先行性を果たしていたところすらある。こういう島嶼の積極的貢献像が、史実追跡者の間で改めて共有しておきたい概念としてある。

また鎖国時代から開国に至る歴史では、遠隔・国境島嶼部には本国・中央に先立つ、諸々の紛争・交流・先行的解決策があった。沖縄（琉球）・対馬・小笠原・北方領土を舞台とした開国・明治維新期の史実は、本土維新时期同等あるいはそれ以上に華やかですらある。評者としてはその言葉の持つ落差が気になるのである。

島嶼という言葉には二義性（バイラテラルと矛盾）がある。そのポジティブではない一方の柱に関する行政史の整理をきちんと示している本書の存在は貴重である。

同じことは離島という言葉・表現についても存在する。評者は従前より、離島という言葉の持つ差別性を問題にしてきた。とりわけ九州地区内では僻遠・後進・異文化（隠れキリシタン・シャーマン文化等）的誤解が、ややもすれば劣等域的差別認識を生み出し、時として行政的にもお荷物的存在視されてきた。離島振興法制定に関わる主要動機もそこにある。一方行政関係者はそれを逆手に利用してもきた。その典型的な字句が離島振興法第1条「離島の特殊事情よりくる後進性除去」規定である。それが昭和28年7月公布以降50年にもわたり金科玉条の錦の御旗とされてきた。離島苦の強調は、沖縄離島振興における常套句ですらあった。外に対する強調・強弁は、未来世代の希望と自負を傷つけてもきた。

もし可能であれば、本書のような緻密な史料・史料点検で、この島嶼・離島認識問題がきちんと議論の俎上に上ってきたら、海洋基本法制定以降の微妙な展望の揺れに関しても、骨太な未来展望が見えてくるかもしれない。島嶼国家日本は、未だに、その島嶼研究や情報・史実整理に課題を残しているが、この研究はそれに正当な方法論で一石を投じたことは疑いようがない。それを可能とした図書刊行者にも賛辞を送りたい。

（鹿児島大学）