

## 琉球政府の職場組織について

島田尚徳\*

### On the Workplace Organization of the Government of the Ryukyu Islands

SHIMADA Shotoku

#### 要旨

「人（職員）」の行動を枠付けているのは組織である。「働く場」のありようによって「人（職員）」のパフォーマンスは異なってくる。本稿は米国施政権下時代の統治機構である琉球政府の「活動」を規定していた要因のひとつである職場組織の特徴を描き出すことを目的とする。広義には組織論や行政管理の研究に属する。

#### 要約

本稿は、琉球政府の公務員制度に焦点を当てつつ、住民による統治機構の職場組織の特徴を描き出すことを目的とする。政策決定過程や政策執行過程などにおける琉球政府職員の「活動」の研究ではなく、琉球政府職員の活動が、どのような組織や人事の仕組みの中で行われていたのかを明らかにする。米国施政権下の琉球政府公務員制度の分析を通して、琉球列島の政治・行政の研究の空白を埋めるだけでなく、今後の琉球政府の「活動」分析の予備的作業の一環として位置づけられる。

1952年に設立された琉球政府の公務員制度の特徴は、局長などの上級幹部職を政治的任命職にしたことに加えて、職階制にもとづく（理想的には）開放型制度を採用したことである。その運用の実態として、琉球政府の職場組織は「大部屋」であった。職階制が実施されていたにもかかわらず、欧米でみられるような「個室主義」の勤務形態ではなく、日本型の「大部屋主義」により執務が行われていた。琉球政府の公務員制度は職場組織の視点からは以下のように整理できる。第一は、職階制に基づく「職級明細書」および「職務記述書」により各人の仕事の大枠が決まっていたにもかかわらず、「大部屋」での執務だったため、職員がおたがいの仕事をカバーし合っていた。第二は、おたがいに仕事をカバーし合っていたこともあり、職員個々の「能力」評価の基準が判然としなかった。第三は、職員の評価基準に、人間性、人柄など「大部屋主義」のそれと同様な基準が存在していたと考えられることである。

キーワード：琉球政府 公務員制度 職階制 大部屋主義 職場組織

\* 沖縄大学地域研究所特別研究員

Key Words : Government of the Ryukyu Islands / Civil service system  
Job classification system / large room principle / workplace organization

## 1 はじめに

第2次世界大戦後から1972年5月まで琉球列島<sup>1</sup>は、日本から分離され米国の施政権下におかれた。米国施政権下におかれたことで琉球列島の戦後は、日本の戦後の一部であると同時に、「それをはみ出した『もう一つの戦後』」という性格も持つことになった<sup>2</sup>。米国施政権下で住民による統治機構も整備されていった。沖縄諮詢会から始まり、沖縄民政府など各民政府、沖縄群島政府などの各群島政府、琉球臨時中央政府、琉球政府が設立され、琉球列島の政治・行政を担った<sup>3</sup>。

住民による統治機構の成立は、限定された範囲内での「自治」であったとしても、統治に住民が参加したことを意味している。「米国は自由に使える基地の維持を最大の目標とし、その実現のために沖縄に日本の統治を及ぼさないようにする」ために琉球列島を切り離して統治したが、琉球列島における米国の統治は住民の助けを借りて行われていたのである<sup>4</sup>。つまり、琉球列島における政治や行政は、米国が最終的な決定権限を有しつつも、住民による統治機構が担ったのである。

ところで、米国施政権下の琉球列島の政治に関する研究は数多く存在するが<sup>5</sup>、行政機構やその活動を中心的な主題として分析した研究は、川手撰の琉球政府公務員制度の分析以外にはほとんど存在しない状況である<sup>6</sup>。

1952年に設立された琉球政府公務員制度は日本の公務員制度とは異なり、局長などの上級幹部職を政治的任命職にしたことに加えて、職階制にもとづく（理念的には）「開放型任用制<sup>7</sup>」を採用したことにあつた。行政活動というのは、政治における政策決定に向けた支援だけでなく、業務の執行という面も有している。執行の場面においては、政治で決定された政策の解釈と運用に関して判断できる領域、つまり、裁量の余地がうまれる<sup>8</sup>。琉球政府は「すべての立法、行政についても、また司法についても、米軍政府が事前にそして事後に統制していた<sup>9</sup>」かもしれないが、その裁量の部分において琉球政府の活動が政策決定や政策執行の分野で大きな影響を与えていた可能性があるのではないだろうか。琉球政府の活動の研究は琉球列島の政治・行政を分析していく上で必要不可欠だと考えられるのである。

ただ、琉球政府の「活動」をつぶさに見ていくにあたり、留意しなければならないのは、その活動を担うのは「人（職員）」であるという点である。そして、「人（職員）」の行動を枠付けているのは組織である<sup>10</sup>。「ワークプレイス」、すなわち「働く場」のありようによって「人（職員）」のパフォーマンスは異なってくるのである<sup>11</sup>。

したがって、本稿は、上述した琉球政府の活動分析が重要であるとの認識のもと、琉球政府の公務員制度に焦点を当てつつ、住民による統治機構の職場組織の特徴を描き出すことを目的とする<sup>12</sup>。政策決定過程や政策執行過程などにおける琉球政府職員の「活動」の研究で

はなく、琉球政府職員の活動が、どのような組織や人事の仕組みの中で行われていたのかを明らかにする。広義には組織論や行政管理の研究に属するといえるであろう。米国施政権下の琉球政府公務員制度の分析を通して、琉球列島の政治・行政の研究の空白を埋めるだけでなく、今後の琉球政府の「活動」分析の予備的作業の一環として位置づけられる。

また、日本の公務員制度は職員の権限や責任の不明瞭さが問題点として指摘され、その改革の方策として職階制もしくは職階制的な考え方に立つ職務分類の導入が提案されている<sup>13</sup>。つまり、琉球政府公務員制度は、今日の中央政府や地方政府の公務員制度改革のヒントとなりうるような仕組みでもあった。職階制度を導入することで考えられる利点を琉球政府公務員制度がどの程度、享受していたのかという視点からも分析を行う。

本稿は以下のように構成される。第2節「職階制度について」では一般的な職階制に基づく公務員制度の特徴について紹介する。第3節「琉球政府公務員制度の特徴」では実際の琉球政府公務員の制度的な分析を行う。第4節「職階制の実施」では実際の職階制の運用状況について整理する。第5節「採用及び昇任」では職員の採用や昇任の状況について分析する。第6節「大部屋の職場」では実際の職場組織での仕事の行われ方について記述する。第7節「琉球政府の公務員制度の評価」ではこれまでの議論を受けて琉球政府公務員制度の評価を行う。そして、「おわりに」ではまとめと今後の課題を整理する。

## 2 職階制度について

「はじめに」で記載したように、琉球政府公務員制度の特徴は、局長などの上級幹部職を政治的任命職にしたことに加えて、職階制にもとづく「開放型任用制」を採用したことである。運用の実態の分析に入る前に本節では、琉球政府の職階制度の運用がどのようなものであったのかを評価するための視点として、一般的な職階制についての解説や、職階制導入による考えられる利点などを紹介する。

職階制とは、19世紀末に米国で現れ始めた「科学的管理法」の影響を受けて、米国で発展した制度である。辻清明の定義によれば「職階制はすべての組織から不合理な人的支配関係を除去し、合理化された個々の労働を要素とする技術の体系というべきもの」である<sup>14</sup>。足立忠夫は「職階制とは、人事行政を合理的に運営するために官職を分類整理した計画」と説明している<sup>15</sup>。さらに、「職階制とは職務を類似する職種にまとめ、さらに職種の複雑さの度合に応じて職級に分類し、すべての官職をいずれかの職級にあてはめるシステム」という新藤宗幸によるさらに具体的な定義がある<sup>16</sup>。つまり、人事行政を合理的に行うための制度であり、「初めに職員ありき」の考え方ではなく、「初めに職務ありき」の考え方にたつ人事管理制度である<sup>17</sup>。

職階制導入の利点として、辻清明は以下の四点を挙げている<sup>18</sup>。第一は「任用・昇進の公平が実現される」こと、つまり任用や昇進における「恣意的慣習を排除すること」が可能となること。第二は「待遇の公平」が実現すること、すなわち職務内容を規格化することによって、給与を「所属する官庁に歴史や伝統」に影響されずに決定することが出来るようになる

こと。第三は「官庁における部局課の責任が職階制の採用によって明確となる」こと、つまり「職務内容と責任の明確な体系化によって、煩瑣な手続を省略することが可能になる」こと。そして、第四は「予算の要求と査定の明確化」がはかられること、つまり「出張費用や旅費のごとく、名目の明白でない費用が人件費や接待費の代用をなしていた官庁の惰性的習慣が改革される」ことである。

では、職階制が導入されていた琉球政府の公務員制度においては、上記のような利点を享受していたのであろうか。

### 3 琉球政府公務員制度の特徴

本節においては琉球政府公務員制度の運用実態を分析する前提として、琉球政府公務員制度の法制度の整理を行う。

1952年4月に設立された琉球政府の公務員制度は、当初は米国民政府布令第76号（1952年4月1日）「琉球公務員法」により規定され、立法院で可決された琉球政府公務員法は翌1953年1月より施行された<sup>19</sup>。

ちなみに、布令第76号「琉球公務員法」は第1章「総則」から始まり第15章「雑則」までの全15章で構成されており、各章は人事委員会（第2章）、手続（第3章）、職階制（第4章）、採用及び昇任試験（第5章）、任用（第6章）、給与（第7章）、能率（第8章）、非懲戒処分（第9章）、懲戒（第10章）、異議申立に関する手続（第11章）、休暇及び休日（第12章）、恩給（第13章）、罰則（第14章）といったように、章立ての順序は日本本土の国家公務員法に類似した構成となっていた<sup>20</sup>。

一方、琉球政府公務員法の構成は以下のとおりであるが、形式上は日本の地方公務員法と類似していた<sup>21</sup>。

- 第1章 総則（第1条－第3条）
- 第2章 人事委員会（第4条－第15条）
- 第3章 職員に適用される原則（第16条・第17条）
- 第4章 任用（第18条－第27条）
- 第5章 職階制（第28条・第29条）
- 第6章 給与、勤務時間その他の勤務条件（第30条－第33条）
- 第7章 分限及び懲戒（第34条－第37条）
- 第8章 服務（第38条－第46条）
- 第9章 研修及び勤務成績の評定（第47条・第48条）
- 第10章 福祉及び利益の保護（第49条－第59条）
- 第11章 職員団体（第60条－第64条）
- 第12章 補則（第65条－第68条）

## 第13章 罰則（第69条―第71条）

第1条では、この法律は「住民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的」とすると規定した。第2条では特別職と一般職の区別を行っている。特別職は、行政主席、行政副主席、行政主席官房長、局長、地方庁長、行政主席専属秘書（1名）、立法院議長専属秘書（1名）、判事と規定された。そして、この法律は一般職に属するすべての公務員に適用されることが定められた。以前の制度と同様に琉球政府公務員法でも、局長級以上が特別職となった。

中央人事行政機関として、第4条で「公務員に関する事務を掌理するため、行政主席の所轄の下に人事委員会を置く」と規定された。人事委員会の権限は、

1. 人事行政に関する事項について調査し、人事記録に関することを管理し、及びその他人事に関する統計報告を作成すること
2. 公務員に関する法令の制定又は改廃に関し、立法院及び行政主席に対し意見を申し入れること
3. 人事行政の運営に関し、任命権者に勧告すること
4. 人事主任会議の開催に関すること
5. 職員の競争試験及び選考並びにこれらに関する事務を行うこと
6. 職階制に関する計画を立案し、及び実施すること
7. 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件、厚生福利制度、公務災害補償その他職員に関する制度について絶えず研究を行い、その成果を立法院若しくは行政主席または任免権者に提出すること
8. 職員の給与がこの立法及びこれに基づく法令に適合して行われることを確保するために必要な範囲において、職員に対する総合的企画を行うこと
9. 職員の研究、厚生及び勤務成績の評定に関する総合的企画を行うこと
10. 職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する措置の要求を審査し、判定し、及び必要な措置をとること
11. 職員に対する不利益な処分を審査し、判定し、及び必要な措置をとること
12. そのほか法令に基づきその権限に属せしめられた事項

と規定されている（第5条第1項）。権限の事項について人事委員会は、規則や指令を制定・改廃することができた（第5条第2項）。

人事委員数は3人とされ、「人事委員は公正にして民主的で能率的な事務の処理に理解があり、且つ、人事行政に関し識見を有する者のうちから、立法院の同意を経て、行政主席がこれを任命する」とされた（第6条第2項）。米国民政府布令第76号琉球公務員法では年齢が30歳以上で民政官の承認が必要であったが、琉球政府公務員法ではそれらの条件はなく



なった。任期は3年で、再任は可能だが引き続き6年を超えて在任することはできないと規定され、さらに人事委員であった者を、退職後1年間は人事委員会の職員以外の職員に任命することは禁止された(第7条)。また人事委員は2人以上が同一の政党に属してはならないとも規定されている(第8条)。さらに、米国民政府布令琉球公務員法では規定されていなかった人事委員の弾劾についても定められており、「人事委員の弾劾の裁判は、上訴裁判所でこれを行う」とされ、「立法院は、人事委員の弾劾の訴追をしようとするときには、訴追の理由を記載した書面を上訴裁判所に提出しなければならない」とされた(第9条)。

琉球政府公務員法における中央人事行政機関としての人事委員会は、米国民政府令琉球公務員法下の人事委員会よりも、具体的に所掌事務が定められ、人事委員の任免についても、民政官の関与がなくなる一方で、立法院の関与が認められ、民主的な機関となった。また、「行政主席の所轄の下に」と規定されているように、制度上は、ほかの行政部局などからは独立性を有していた機関であった<sup>22</sup>。

職員の任用については、「平等取扱い原則」(第16条)と「受験成績、勤務成績、その他能力の実証に基づいて行われなければならない」という「成績本位の原則」(第18条)が定められた。職員の任命については、「職員の職に欠員が生じた場合においては、任免権者は、採用、昇任、降任又はいずれか一の方法により、職員を任命することができ」、「採用及び昇任は、競争試験によるものとする」と規定された。ただし、「人事委員会の定める職について人事委員会の承認があった場合は選考によることを妨げない」とも定めている(第20条)。競争試験や選考は人事委員会が行うと規定され(第21条)、競争試験による任用については、人事委員会が試験毎に作成した、任用候補者名簿(採用候補者名簿又は昇任候補者名簿)の内から、任用者を決めなければならないとしている(第25条)。

職階制について、同法では「職階制を採用し、立法でこれを定める」とされており、具体的な内容が規定されているわけではない。しかし、琉球政府は能率的で科学的でなければならない近代的な公務員制度の「核心として」職階制を採用していた<sup>23</sup>。実施機関と規定された人事委員会は、職階制の調査や研究のために日本政府人事院に職員を派遣した<sup>24</sup>。そして、日本本土で1950年に成立した職階法の骨子を琉球政府の実情に合うように修正して、1953年7月に行政主席に対し「琉球政府公務員の職階制に関する立法案」(以下「職階法」と略す)の勧告をおこなった。その後、行政府は7月15日に立法院あてに「職階法案」の立法勧告を行い、10月26日に「職階法」が成立した。職階法成立後、人事委員会において琉球政府における職種および職級などの研究が行われ、「職務の種類及び複雑と責任の度に応じ、この立法に定める原則及び方法に従って分類整理」(第2条)された職位に一般職の職員すべてを格付けし、1954年7月1日から職階制は導入された<sup>25</sup>。ちなみに、職は、行政職、技能労務職、医療関係職、公安職、教育職、現業企業職の6つに大別された。

職員の給与については、琉球政府公務員法で「その職務と責任に應ずるものでなければならない」と規定され(第30条)、属人的な給与制度ではなく、「職務と責任」に応じて給与が

支給されることが明文化された。琉球政府発足当初は、米国民政府指令7号の「俸給賃金表」に基づいて給与が支給されていた。その後、1952年10月30日に公務員法に基づいた初めての人事委員会勧告を受け、翌1953年5月5日に民法による最初の一般給与法が公布されて、5月1日から遡及適用されることになった。この一般給与法は「これまでにない内容の充実した給与体系<sup>26</sup>」であり、その内容は以下の通りである<sup>27</sup>。

- (1) 目的及び効力
- (2) 俸給（正規の勤務時間による勤務に対する報酬）
- (3) 職務の級（検事を除き、15級制の採用、標準的な職務分類の制定）
- (4) 俸給表（一般俸給表と検事俸給表で、俸給表は職階制が実施されるまで効力を有し、一般職俸給表には最高7号俸までの段階を設け、検事俸給表には最高8級制を設けてある）
- (5) 昇格、昇給の基準（予算の範囲内で6月以上、9月以上、12月以上良好な成績で勤務した者に対する定期昇給制と生命の危険をおかして職務を遂行した者に対する特別昇給制度がある）
- (6) 俸給の支給方法
- (7) 給与の減額の方法
- (8) 俸給の是正勧告
- (9) 1週間の勤務時間（1週44～48時間制採用）
- (10) 勤務地手当（生計費が著しく高い特定の地域に在勤する者に対する手当で、沖縄群島一円俸給月額百分の二十、奄美、宮古、八重山群島に百分の十を支給する）
- (11) 超過勤務手当
- (12) 休日給
- (13) 非常勤職員の給与（勤務1人につき300B円をこえない範囲内で支給する）
- (14) 特殊勤務手当（1週48時間をこえる職又は労働の困難、危険の度に比して支給する）
- (15) 年末手当

俸給については、一般給与表の最低月額は1,800B円、平均給3,470B円、最高月額は7,000B円となっており、検事俸給表は最低月額5,170B円、最高月額9,000B円となっていた。勤務地手当については、人事委員会勧告では1級地（5%）から4級地（30%）まで設けて支給せよとの内容であったが、実際の法律で規定された内容は、自らの俸給月額の、沖縄群島一円は20%、奄美、宮古、八重山群島は10%という割合で認められた。同法が公布されたことにより、超過勤務手当、特殊勤務地手当などの諸手当も整備されることになった。その後、職階法の立法、そして職階制の導入に伴い、1954年10月1日に職階給を中心とした「一般職の職員の給与に関する立法」が制定公布され、その法律を基礎として給与は算出されていった。

#### 4 職階制の実施

本節では、職階制の運用実態の整理を行う。特に、職階制導入の利点として一般的に考えられている職員の職務内容が明確化されていたのかどうかという点を中心に分析を試みる<sup>28</sup>。

琉球政府における職階制は、琉球政府公務員法第5章「職階制」にもとづき1954年7月1日から実施された。職階制実施当初の職種と職級は以下の通りであった。

行政職	49 職種	129 職級
技能労務職	15 職種	27 職級
医療関係職	2 職種	4 職級
公安職	3 職種	2 職級
教育職	6 職種	7 職級
現業企業職	10 職種	23 職級
計	85 職種	212 職級

その後、職種の新設や廃止、職種の職務内容の修正、職級の加除など、幾度か修正が行われたが（図表1を参照）、1972年に琉球列島の施政権が日本に返還されるまで、職階制にもとづいて人事運用が行われた<sup>29</sup>。

図表1 職種・職級数の推移

年	職 種			年末における職種数	年末における職級数	備 考
	新 設	改 正	廃 止			
1954	86	0	0	86	215	
1955	6	26	1	91	230	
1956	1	8	0	92	232	
1957	3	15	1	94	234	
1958	3	23	0	97	238	
1959	1	15	6	95	239	
1960	5	29	3	97	243	
1961	1	35	0	98	251	
1962	2	27	10	90	245	
1963	0	0	0	90	245	
1964	3	6	0	93	252	
1965	7	34	0	100	271	
1966	1	22	0	101	279	
1967	0	10	0	101	282	
1968	1	7	0	102	285	
1969	2	4	0	104	292	※1969年10月1日現在
1970	0	22	0	104	293	
1971	0	0	0	104	293	

（出典）沖縄県人事委員会編『職員給与制度等の変遷—戦後50年のあゆみ—』1995年、27頁



具体的な職級明細書においては、どのように職種が定義されていたのかを見ていくと、例えば一般事務職は以下のように規定されていた。

この職種は、所管業務に関する一般的な知識・経験に基づいて所管業務に関する施策の立案・管理・執行または各種業務遂行に伴う一般的な手続き事務あるいは技能・労務職の管理事務、その他の職種に分類されない初期的業務を監督し、または実施することを職務とするすべての職級を含む<sup>30</sup>。

各職級の特質についても、職級ごとに詳細に規定されている。1級一般事務職は、「中央機関の係の長として」、「一群の下級一般事務職を監督」する。そして、自らは「行政的な重要事項について指示を受けるが、通常業務についてはほとんど指示を受けない」と規定されている。2級のそれは「業務実施計画を指示され、重要・困難な事項の処理については助言を求めるが、通常業務についてはほとんど指示を受けない」とされ、3級のそれは「業務の遂行についての細部的な指示を受けるが、通常定型的な業務についてはおおむね自らの判断で行う」とそれぞれ規定されている<sup>31</sup>。

以上が一般事務職の定義であるが、これは大まかな職種の定義であり、これだけでは個々の職員がどのような職務を行っているかは明確ではない。個々の職員の職務内容は「職務記述書」によって確認できる<sup>32</sup>。例えば、筆者が確認した「職務記述書」によれば、職種職級は1級一般行政管理職に格付けされたある職員の職名は、「連絡調整官」と記され、その仕事は「局長会議にかかる重要政策の事務的な連絡調整及び局長会議の幹事として列席し、基本的施策の立案を行うこと」と記述され、さらに、局長会議にかかる事項の具体的内容が記されている。また、仕事に対する統制についても「業務の実施計画については局長に報告する」などと直接監督者との関係も職務記述書に記されている。

次に、農林局農政部農政課糖業係における職務について見ておこう。この係に属する職員の職種は農務職であり、係長が2級で、係員は3級である。農務職の職種は以下のように規定されていた。

農業および糖業技術の改良・普及、農産物の生産流通に関する指導・調整、優良種苗の増殖、農作物害虫の防除、農作物の調査・試験・研究、輸出農産物の検査等の農業および糖業に関する専門技術を必要とする業務を監督し、または実施することを職務とするすべての職務を含む<sup>33</sup>。

その中でも2級農務職（係長）の職級の特質は、「一般的指示のもとに、係の長として、(中略)、農業に関する技術指導等の業務について一群の下級農務職を指揮監督」とされ、さらに「2級農務職は、行政的・技術的な重要事項について指示は受けるが、通常業務の技術面についてはほとんど指示を受けない。結果は報告し、検閲を受ける」とされた。3級農

務職のそれは「一般的監督の下に、(中略)、農業技術的業務の内、比較的困難な業務を行うことを職務とするすべての職位を含む」とされ、「業務実施計画を指示され、重要・困難な事項の処理については助言を求めるが、通常の業務についてはほとんど技術的な指示はうけない。結果はすべて報告し、検閲を受ける」とされた。

2級農務職で糖業係長の職務記述書によれば、同係長の職務は、①糖業政策に関すること、②係内業務計画、予算編成および執行に関すること、③係内人事に関すること、④係内職員の業務指導に関すること、⑤係職員の起案文書の査閲点検、⑥対外文書(糖業関係)の起案処理、⑦原料価格の決定に関すること、⑧「沖縄産糖の糖価安定事業による買入れ等に関する特別措置法」に関すること、⑨糖業の合理化計画の推進および分析に関すること、⑩その他糖業に関すること、と規定されており、「重要な施策の判断決定を行う場合には課長と意見を調整し指導指示を受ける」とされた<sup>34</sup>。またそれぞれの業務の時間割合も記載されている。⑦～⑨などといったように具体的な職務も有しているが、②～⑥のように管理職的な職務も行っていることが分かる。

糖業係長の部下の、ある3級農務職職員の職務は、甘薯価格安定対策補助事業に関することが主な業務とされており、この業務に関しては「係長と調整する」と記されている。また、他の3級農務職職員の職務は、砂糖の生産費調査に関することが主な業務となっており、「調査業務の実施にあたっては、調査様式、調査方法等をあらかじめ協議」と記されている<sup>35</sup>。

このように、職務の内容や各職級の関係が「職級明細書」に規定されており、さらには「職務記述書」によって、琉球政府一般職員の各人の職務内容や責任は大枠で明確であったといえる<sup>36</sup>。課や係の所掌事務は規定されているが、個々の職員の職務内容が明定されていない日本の一般的な自治体とは対照的であった<sup>37</sup>。

ただ、琉球政府の職階制の運用実態を、琉球政府文書などを利用し詳細に分析した川手撰は、ある職位に「充てられた「人」の能力によって、職位の職務内容が変動し格付が変更されるという事態が起こっていた」ことを明らかにし、「人ありき」の考え方で格付けが行われていたと指摘している<sup>38</sup>。職階制は、第2節で紹介したように、人事行政を合理的に行うための制度であり、「初めに職員ありき」の考え方ではなく、「初めに職務ありき」の考え方にたつ人事管理制度と定義されているが、そのような厳密な運用がなされていたとはいえないであろう<sup>39</sup>。

## 5 採用及び昇任

本節では、採用、および昇任がどのように行われていたのかを分析する。職階制導入の利点としては既述したように「任用・昇任の公平が実現される点」も挙げられているが、実際にはそのように機能していたのかという点を中心に分析を試みる。

琉球政府の設立直後は、米国民政府布令琉球公務員法の規定に基づいて採用試験が行われた。この法律の下で人事委員会が初めて採用試験を実施したのは、1952年7月11日の「看守

採用試験」であり、続けて12日には「一般書記」、「主事」など4職種の試験が行われた<sup>40</sup>。

ちなみに1952年から1953年3月までに行われた上述の試験の中で、最も受験者数の多かったのは一般書記の試験であり、試験は全4回行われ、計420名が受験している。そして、候補者名簿記載者数は71名（合格率約17%）、採用者数は50名であった<sup>41</sup>。

その後、1952年10月31日の人事委員会勧告に基づいて、1953年5月5日に「一般職の職員の給与に関する立法」（給与法）が制定され、同法に基づき「初任給、昇格、昇給等の基準」および「初任給、昇格、昇給等の実施規則」が人事委員会によって制定された。そして、同法により正規の試験によって採用される級は3級から9級までと定められ、54年7月までの1年余りは同法に基づいて、のべ21回の採用試験が行われた<sup>42</sup>。以上が琉球政府創設期の採用試験の実態であり、この時期の特徴は俸給賃金表の「職務の級」に基づいて試験が行われていた点である。

その後、1953年10月26日に職階法が公布施行され、1954年7月に職階制が導入されてからの琉球政府職員の採用試験は大きく変化することとなる。職階制導入以後は、「職務の複雑と責任の度合に基づいて分類された職級」を基準として採用試験が行われることになった<sup>43</sup>。

職階制に基づいて行われる採用試験の種類は当初、短期大学卒業程度を対象とする試験と、高等学校卒業程度を対象とする試験の2種類であった。大学卒業程度を対象とする職級は存在しなかったため、大卒は短大卒業程度と同待遇であった<sup>44</sup>。試験日程に関しては、各職種の職級ごとに試験を行ったため、試験日もまちまちであった。さらに、1年に数回採用試験を行う職種職級も存在した。例えば1955年の試験は2月6日に21職種職級、6月12日に22職種職級、10月15日に11職種職級。1956年には3月13日に13職種職級、4月10日に1職種職級、5月29日に5職種職級、7月31日に3職種職級、10月15日に2職種職級の試験が行われている。2級一般事務職は1955年度については試験を計3回行っている<sup>45</sup>。だが、採用試験が実施されていたといえども、コネによる採用もあったようである<sup>46</sup>。また、一般行政管理職などのいわゆる管理職クラスの職種の採用試験は行われていなかった。

1952年4月の米国民政府布令琉球公務員法制定以降、昇任についても、人事委員会が行うように規定された<sup>47</sup>。この点も琉球政府公務員法に継承されている。そして、昇任については、試験か選考により行われると規定されていた。しかし、実際に昇任試験により昇任が行われている職種は多くなかった。日本に施政権が返還される1972年まで、昇任試験が行われていたのは、警察職ときょう正職の一部のみである。しかも、警察職の中で昇任試験が行われていたのは、警部補（5級警察職）、巡査部長（6級警察職）であり、きょう正職の中でそれが行われていたのは、副看守長（4級きょう正職）、看守部長（5級きょう正職）だけである。つまり、この2職種においてもそれ以上の職級への昇任は試験ではなく、選考により行われていたのである。他の職種については、職階制導入以前の1953年に主事、出入管理職、金融管理職等8職種において昇任試験が行われていた。職階制導入以後は、1955年10月に2級一般事務職、3級主税業務職等16職種の昇任試験が実施され、1960年までのべ8回実施された

がその後は実施されていない<sup>48</sup>。ほとんど昇任試験は行われておらず、昇任は選考によって行われていたのである。

職員の採用や昇任は、原則的には競争試験で行われることになっていたが、琉球政府公務員法第20条第2項において「職員の採用及び昇任は、競争試験によるものとする。但し、人事委員会の定める職については人事委員会の承認があった場合は選考によることを妨げない」と規定されている。人事委員会規則第5号「職員の任免」によると、「指令で指定する職」や「競争試験を行っても十分な競争者が得られないことが予想される職又は職務と責任の特殊性により職務の遂行能力について職員の順位の判定が困難であると人事委員会が認める職」は選考による採用が認められていた（第9条）。実際、1963年の人事委員会指令第2号により、1級一般行政管理職、1級一般事務職等の係長クラス以上の157職と、3級翻訳職、3級工鉦業職など85職は、選考により採用、及び昇任させることが可能な職となっていた<sup>49</sup>。

また、中央人事行政機関である人事委員会が、選考による採用や昇任を、承認・否認した件数を示したのが図表2である。

図表2 選考任用状況 (年)

任用区分	採用の可否		1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
採用	昇任	試験対象内			91	95	102	98	151	35	22	12	35
		試験対象外	不明	不明	176	87	68	80	84	119	92	95	109
		計			267	182	170	178	235	154	114	107	144
	否認	不明	不明	75	45	35	40	105	51	22	19	13	
昇任	昇任	不明	不明	50	217	212	219	274	170	208	364	232	
	否認			2	21	13	17	26	16	14	17	10	

任用区分	採用の可否		1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
採用	昇任	試験対象内	28	931	163	234	139	89	90	130	52	60
		試験対象外	97	181	117	159	237	150	124	180	70	61
		計	125	1,112	280	393	376	239	214	310	122	121
	否認	1	2	12	14	9	13	8	25	4	42	
昇任	昇任	214	156	408	345	418	367	368	359	151	73	
	否認	2	2	4	1	1	5	3	3	1	-	

(出典) 沖縄県人事委員会編『人事委員会史—20年の歩み—』1973年、124頁

1961年までは選考採用のうち、人事委員会が否認した割合は少なくとも15%以上となっており、最高で31%も否認した年（1958年）もあった。だが1962年以降は10%未満が続き、1963、1964年には否認したのが1～2人という状況であった。昇任に関しては10%以上否認した年はなく、1963年以降の記録を見ると否認したのは多い時でも5人だった。人事委員会は選考による昇任についてほとんど関与していなかったと考えられる。

琉球政府公務員制度では、昇任については各部局内の判断によって行われていた可能性が高い。実際、筆者がヒアリングした元琉球政府職員は、「選考が頻繁に行われており、それは主に面接で実施されていた」と述べ、「採用や昇任についても、各部局がほとんど自由に行っていた」としている<sup>50</sup>。

ところで、職階制を採用し、成績主義による任用を行うということは、もしある職位に欠員が生じ、その職種の職級に人材を新たに補充するのであれば、新規採用によりその職種の職級を埋めるのが原則である<sup>51</sup>。なぜならば、現在職員として任用されている人々は、各々職種職級に格付けされており、その職種職級の能力があると推定されて任用されているはずだからである。「採用試験実施状況」を見ると、欠員の補充を採用試験で行っている職種職級も存在する<sup>52</sup>。

しかし、それ以外の方法で、ある職種の職級の欠員を補充していた場合もある。それは人事異動や昇任による補充である<sup>53</sup>。琉球政府における人事異動や昇任では、専門職（例えば技能労務職）から行政職への異動は行われていたが、その逆、すなわち行政職から専門職への異動はほとんど行われていなかったようである。また、昇任については、学歴に関係なく人によっては部長まで昇任することができたとの指摘もある<sup>54</sup>。

他職種にある者でも能力さえあれば欠員の職種や職級につくことは否定されるべきではない。ただ、能力の実証をどのように行っていたのか、という点は問われなければならない。もし能力の実証が曖昧な形で行われ、人事異動や昇任が行われていたのであるならば、ある職種や職級のポストに、その職位の能力がない者が就く可能性もある。実際の運用においては、既述したように昇任試験がほとんど行われておらず、人事異動や昇任は「選考」によってほとんど行われている。試験によって能力を実証することが困難な職種も存在するが、前述したように「選考」で採用や昇任できる職種はかなり広範囲にわたっている。

つまり、琉球政府公務員制度における昇任は、建前上は実力主義であったが、職員の能力を実証する機関は人事委員会ではなく、各部局であったと考えられる。琉球政府の職階制と給与制度の関係を考察した川手撰によれば、「昇任の資格要件は、結局のところ学歴と経験年数にすり替えられてしまう結果となった」と指摘している<sup>55</sup>。それゆえ、実際の異動や昇任に関して、どのような能力が実力と考えられていたのかは判然としない。

## 6 大部屋の職場

第3節から第5節までは琉球政府公務員制度において、職階制が運営されていたことによる理念的な利点を享受していたのかという視角から分析を行ってきたが、職場組織のありようも公務員の活動を分析する上では重要である。なぜなら組織の活動総量は、職場組織のありようによっても異なってくると考えられるからである。したがって、本節では、具体的にどのような職場組織において、どのように業務が行われていたのかを明らかにする。

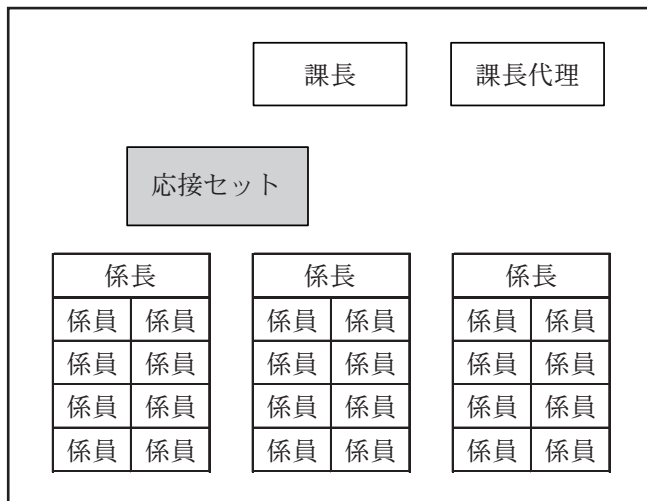
琉球政府の執務形態は、主席、副主席、局長、部長は「個室」勤務だったが、課長を含め課



長補佐、係長、一般職員らは同じ部屋、つまり「大部屋」で勤務していた（図表3を参照）<sup>56</sup>。

課長の席は（一般的に）窓際の中央に窓を背にして置かれ、課長補佐の席はその隣に配置された。課長、課長補佐の前が各係の係長の席となる。係長は後ろから課長および課長補佐の視線を感じながら仕事を行う。そして、係長の前に、一般職員の机が並ぶ。課長の前、もしくは横に応接セットが置かれ、課長と各係長の会議などに利用されていた。課と課はキャビネット、本棚などで仕切られていた。

図表3 琉球政府の課長以下の執務室のイメージ



（出典）元琉球政府職員へのヒアリングから筆者作成

上記のような「大部屋」で働いたとはいえ、制度的には職階制に基づき各人に仕事が細分化して割り当てられていたので、各人の仕事はそれぞれ独立しており、ある職員が休暇などをとった場合、その職員の職務は行われないと考えられるかもしれない。だが、実際はある職員が休暇などで不在の場合は、係長がその職務をこなすか、もしくは係長の指示で同じ係内の他の職員が代行することもあった。つまり、各人の仕事内容が「職務記述書」により詳細に定められていたといえども、おたがいに仕事をカバーし合っていたのである。

例えば、予算関連部局においては、予算編成をする予算担当と、執行を担当する司計担当としてわかれていたとしても、予算編成と執行はお互いに関連しあっているということもあり、決算の時期などは執行に比重が置かれ、課の職員の全員がそれぞれ協力しながら業務を行うなど、日本の省庁、自治体との類似性が見られた<sup>57</sup>。

したがって、職員の評価基準としては、仕事を処理する能力だけではなく、人間性、人柄、協調性なども重視されていたようである。職場が「大部屋」であり、なおかつ仕事をおたがいにカバーし合っていたので、個々の「能力の実証」があいまいになってしまったことから、このような評価基準が存在したと考えられる。



なお、米国民政府の職場についても「大部屋」であったとの指摘もある<sup>58</sup>。少なくとも琉球列島で採用された職員については机を並べて、仕事をしていたという。さらに、琉球政府職員から米国民政府職員に移った座喜味彪好によれば、米国民政府からは辞令をもらった記憶がないと証言している。本論文の射程外ではあるが、米国民政府の組織形態の分析も、今後、政策形成や執行過程分析を行う上で重要なテーマになってくると考えられる。

## 7 琉球政府の公務員制度の評価

本節においては、職階制が導入されていた琉球政府公務員制度を第2節で紹介した辻清明の職階制の利点を参考にしつつ評価を行う。辻の指摘はあくまで理念型であり、実際の制度がこれらの利点を完璧に享受することはありえないが、琉球政府公務員制度を辻の職階制論を参考にしながら評価すると、琉球政府公務員制度は、個々人の職務と責任が大枠で明確であった点を指摘することができる。その結果、個々の職員の職務や責任が曖昧であるという、日本の公務員制度の問題点を、(実態はともかく規定上は)琉球政府公務員制度は克服していた可能性がある<sup>59</sup>。しかし、採用や昇任が選考で頻繁に行われていたことから、「能力の実証」という観点からは疑問が残る。

ところで、琉球政府の職場組織は第6節で明らかにしたように「大部屋」であった。通常、欧米のように職員の職務の分担や権限が明確に定められており、人員と職務が不可分に結び付けられている場合は、個室主義の執務が原則といわれている<sup>60</sup>。一方で日本は、管理職以下の多くの職員が大部屋に属して仕事を行う大部屋での執務形態が一般的とされている。この大部屋で運営されている日本の行政の執務形態の特徴は大森彌により「大部屋主義」と概念化されている。その特徴としては、第一に職員が仕事を分担しつつもお互いに協力しカバーすることが可能となる、第二に仕事ぶりを縦横に評価し合う反面、個々の職員の仕事実績を個別に評価しにくくなる、第三に「大部屋」での勤務となるため、他の職員との協調的な人間関係の形成や維持が、職員や管理職にとっても大切な配慮事項となる、ことなどが挙げられる<sup>61</sup>。そして、日本の執務形態が「大部屋主義」となっている理由の一つとして大森彌は、「職階制が法定されながら実施されていないことと関係していると考えられる」と指摘している<sup>62</sup>。

職階制が導入されていた琉球政府の執務形態は通常、欧米と同じく「個室主義」となりそうである。しかし、琉球政府では、職階制が実施されていたのにもかかわらず、欧米でみられるような「個室主義」の勤務形態ではなく、日本型の「大部屋主義」により執務が行われていた。川手撰は、琉球政府の公務員制度は同時代の日本の体系との連続性があったと結論付けているが<sup>63</sup>、本稿で明らかにしたように職場組織に関しても「職階制」を導入していたのにもかかわらず、日本型の「大部屋主義」での運用されていたのである。

つまり、琉球政府の公務員制度は職場組織の視点からは以下のように整理できる。第一は、職階制に基づく「職級明細書」および「職務記述書」より各人の仕事の大枠が決まっていた

のにもかかわらず、「大部屋」での執務だったため、職員がおたがいの仕事をカバーし合っていた。第二は、おたがいに仕事をカバーし合っていたこともあり、職員個々の「能力」評価の基準が判然としなかった。第三は、職員の評価基準に、人間性、人柄など「大部屋主義」のそれと同様な基準が存在していたことである。

欧米型の人事管理制度である「職階制」と、日本型の「大部屋主義」が「融合」した要因を推測すると、戦後、琉球列島が米国施政権下に置かれたことや、琉球政府職員となった戦前の沖縄県庁職員の存在が挙げられよう。

川手摂は、職階制が導入された要因のうち、最も大きい理由として米国民政府からの導入圧力を指摘し、そのほかの要因として、組織規模が小さかった点、日本本土と違い戦前から人事管理の仕組みを保守しようとする「抵抗勢力」が存在しなかった点を挙げている<sup>64</sup>。

戦前の沖縄県庁の高官には「本土」出身者がおり、戦中・戦後に「本土」出身者の多くは琉球列島を離れている。しかし、琉球政府職員の中には、戦前の沖縄県庁に勤務していた者もいなかったわけではない。さらに戦前は日本の中央政府で公務員として勤務し、戦後に琉球列島に帰郷し琉球政府の職員となった者もいた。琉球政府には、中央政府と違い職階制導入に「抵抗」するだけの職員は存在しなかったものの、戦前の執務形態などを記憶している職員は存在したのである。つまり、琉球政府においては、米国民政府の圧力により「職階制」は導入されたものの、職階制を実際に運用する際には、当時の日本の公務員制度と同様な運用（「大部屋主義」による職場管理）になってしまったのではないだろうか<sup>65</sup>。

## おわりに

1972年5月に琉球列島の施政権が米国から日本に返還された後に、中央政府機関としての琉球政府は、広域自治体である沖縄県となった<sup>66</sup>。そして、地方自治法、地方公務員法などが適用されることになった。人事行政においては、地方公務員法が適用されたことにより、「特別職」は知事と副知事と出納長に限定され、「職階制」も廃止され、他の都道府県と同じ人事管理制度が採用されることになった。職階制が導入されながらも執務形態は「大部屋」という特徴を持っていた琉球政府の公務員制度はここに終焉したのである。

ところで、西銘順治の回顧録によれば、1978年に彼が県知事に当選した際、琉球政府時代の名残で県庁の部長級の人たちの中には「知事が代わったので進退について伺いを立てるべきではないか」といった意見があったという<sup>67</sup>。その後、西銘は部長人事については、企画調整部長に琉球銀行事務開発部長であった比屋根俊男を、行政執行のかなめとなる総務部長にはNHK沖縄放送局長だった嶺井政治を外部から起用した<sup>68</sup>。さらに、1990年に就任した大田昌秀は、1998年4月から商工労働部長に沖縄県物産公社専務だった宮城弘岩を起用した。1998年の沖縄県知事選挙に当選した稲嶺恵一はすべて内部から部長を起用したが、2006年から知事に就任した仲井眞弘多は2011年4月から演出家の平田大一を文化観光スポーツ部長に起用した。2014年から知事に就任した翁長雄志は、現在（2017年7月）までのところ、部長

に外部からの任用は行っていない

一部ではあるが、(他府県では珍しい) 部長の外部から任用が、継続して行われているのは琉球政府時代の局長級が特別職であった名残であろうか。

なお、琉球政府の常勤職員は「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律」の第32条により、沖縄総合事務局などの国の機関(約6,700人)や、沖縄県(約18,000人)に身分が引き継がれた。沖縄県となって以後の給与については、琉球政府職員として在職していた期間を、国家公務員として在職していたとみなして、個々の職員の給与を算出し、支給されることになった<sup>69</sup>。

本稿では琉球政府の職場組織について分析を行ったが、琉球政府とはどのような組織であったのかという点を明らかにしていくためには、琉球政府における政策決定過程の分析や、琉球政府職員による許認可など行政活動の研究が不可欠である。そして、「はじめに」でも記載したように、「人(職員)」の行動を枠付けているのは組織である。琉球政府の職場組織のありようが職員の勤労意欲やモチベーション、また施策立案や執行活動を行う際のスタンスに影響を与えていたと考えられる<sup>70</sup>。ただ、本稿はその活動を担う組織の管理運営の抽出にとどまり、具体的にどのような影響を与えたのかという点までは明らかにできなかった。今後の課題としたい。

なお、筆者は米国施政権下時代の琉球政府を中心とする政治過程の分析においてはガバナンス(governance)概念が重要ではないかと考えている<sup>71</sup>。琉球政府公務員も政治過程においてアクターであることは間違いない。これらの解明は沖縄の戦後行政史研究の重要なポイントであり、さらには将来の沖縄の「自治」制度を構想する際の有意義な視座ともなりうる<sup>72</sup>。

また、組織論的な視点としては、琉球政府、沖縄県といった行政組織だけでなく、沖縄における民間企業における組織の特徴の抽出も重要な課題である。職場組織という視点から、沖縄における「あるべき雇用社会」のデザインも検証していきたい<sup>73</sup>。他日を期したい。

## 注

<sup>1</sup> なお、琉球列島のうち奄美群島が米国施政権下に置かれていたのは1953年12月24日までである。本稿で琉球列島との記載している箇所については、1953年12月24日までは奄美群島を含み、それ以降は奄美群島を除く地域を指していると留意されたい。

<sup>2</sup> 波平恒男「沖縄から見た戦後60年」『季刊・軍縮地球市民』第2号、2005年、25頁を参照。

<sup>3</sup> 沖縄民政府時代は、奄美地域には臨時北部南西諸島政庁、宮古、八重山各地域にはそれぞれ宮古民政府、八重山民政府が存在していた。沖縄群島政府時代は、奄美、宮古、八重山各地域に各群島政府が存在した。ただ、本稿では1952年4月の琉球政府発足以降の考察を行う。

<sup>4</sup> 米国の統治政策については、我部政明「アメリカ軍事戦略下の日米安保」菅英輝・石田正治編『MINERVA人文・社会科学叢書107 21世紀の安全保障と日米安保体制』ミネルヴァ書房、2005年、63頁。

<sup>5</sup> 宮里政玄『アメリカの沖縄統治』岩波書店、1966年、同『アメリカの沖縄政策』ニライ社、1986年、

同『日米関係と沖縄 1945-1972』岩波書店、2000年、大田昌秀『沖縄の帝王 高等弁務官』朝日文庫、1996年（初版は1986年に久米書房から刊行）、中野好夫・新崎盛暉『沖縄戦後史』岩波新書、1976年、比嘉幹郎『沖縄——政治と政党』中公新書、1965年、江上能義「五五年体制の崩壊と沖縄革新県政の行方——『六八年体制』の形成と崩壊——」日本政治学会編『年報政治学1996・55年体制の崩壊』岩波書店、1996年、我部政明『日米関係のなかの沖縄』三一書房、1996年、同『沖縄返還とは何だったのか：日米戦後交渉史の中で』NHKブックス、2000年などがこれまでの代表的な戦後沖縄の研究と言えよう。

また、近年、資料の公開なども進み、多くの研究成果がうみだされている。例えば、櫻澤誠『沖縄の復帰運動と保革対立 沖縄地域社会の変容』有志舎、2012年、同『沖縄現代史 - 米国統治、本土復帰から「オール沖縄」まで』中公新書、2015年、同『沖縄の保守勢力と「島ぐるみ」の系譜 政治結合・基地認識・経済構想』有志舎、2016年、平良好利『戦後沖縄と米軍基地—「受容」と「拒絶」のはざま 1945-1972年』法政大学出版局、2012年、小松寛『日本復帰と反復帰：戦後沖縄ナショナリズムの展開』早稲田大学出版部、2015年、鳥山淳『沖縄／基地社会の起源と相克—1945-1956』勁草書房、2013年、若林千代『ジープと砂塵 米軍占領下沖縄の政治社会と東アジア冷戦1945-1950』有志舎、2015年など。

- <sup>6</sup> 川手撰『戦後琉球の公務員制度史——米軍統治下における「日本化」の諸相——』東京大学出版会、2012年、同「琉球政府の特別職公務員——その任用と「政治性」の検証——」『都市問題』103巻7号、2012年7月号、同「戦後琉球の国勢調査——琉球政府の行政における「日本との連続性」の検証」『都市問題』107巻10号、2016年10月号。川手が前掲書『戦後琉球の公務員制度史』序章で整理しているように、当事者による記録や法制度の規程やその変遷を紹介している文章は存在しており、特に当事者の回顧録等は行政実務の一端を知ることができる（例えば瀬長浩『世がわりの記録—復帰対策作業の総括』若夏社、1985年、外間完和『キャラウェイ旋風：琉球政府金融検査部長回顧録』ひるぎ社、2000年など）。また、本論では考察の対象外であるが、琉球政府時代の市町村に関連した当事者の記録は『聞き書き おきなわ自治物語』（沖縄県町村会、2004年）などがある。

なお、門奈直樹『アメリカ占領時代 沖縄言論統制史』雄山閣出版、1996年（初版は1970年に現代ジャーナリズム出版から刊行）は琉球列島における米国の言論統制がどのように行われたのか、という点と関連して沖縄住民政府職員の行動が多少触れられている。しかし、住民政府の行政組織そのものを分析の対象としていたわけではない。

- <sup>7</sup> 公務員制度の類型として「閉鎖型任用制」と「開放型任用制」に整理されることが多く、「閉鎖型任用制」とは新卒採用、年功序列、終身雇用を基本とする仕組みであり、「開放型任用制」は、空きポストが生じた場合には公募による採用を行い、年功序列や終身雇用を前提としない仕組みである。国家公務員制度では、英独仏や日本は前者、アメリカは後者とされている（井田敦彦「地方公務員制度—国家公務員との比較の観点から—」『調査と情報』第777号、2013年、3頁）。つまり、琉球政府公務員制度は日本型ではなく米国型の公務員制度が導入されていたのである。

- <sup>8</sup> 行政の活動についての考え方については、新藤宗幸『講義 現代日本の行政』東京大学出版会、2001年、序章、伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔『はじめての行政学』有斐閣、2016年、16-21頁などを参照。
- <sup>9</sup> 島袋純『「沖縄振興体制」を問う——壊された自治とその再生に向けて』法律文化社、2014年、203頁。
- <sup>10</sup> 大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、1987年、28頁参照。
- <sup>11</sup> 行政組織の考え方については同上書および大森彌『行政学叢書4 官のシステム』東京大学出版会、2006年などに多くを依拠している。民間企業も含めた組織や職場環境の考え方については、さしあたり桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論〔補訂版〕』有斐閣、2010年、金井壽宏『経営組織』日本経済出版社、1999年、紺野登・華穎「知識創造のワークプレイス・デザイン——「ネットワークが職場」時代のイノベーションの場」『日本労働研究雑誌』第627号、2012年10月などを参照。
- <sup>12</sup> 本稿は、元立法院議員、元琉球政府職員、元米国民政府職員の方々からのヒアリングに多く依拠している。実施したヒアリングについて一部は以下、報告書として取りまとめている。『古堅実吉 オーラル・ヒストリー 元立法院議員』琉球大学特別教育研究経費（連携融合）「人の移動と21世紀のグローバル社会」戦後沖縄プロジェクト2009年度成果報告書①、『座喜味彪好 オーラル・ヒストリー 元琉球列島米国民政府職員』琉球大学特別教育研究経費（連携融合）「人の移動と21世紀のグローバル社会」戦後沖縄プロジェクト2009年度成果報告書②、『里春夫 新垣雄久 オーラル・ヒストリー 元琉球政府職員』琉球大学特別教育研究経費（連携融合）「人の移動と21世紀のグローバル社会」戦後沖縄プロジェクト2009年度成果報告書③。報告書としては取りまとめていないが、元琉球政府経済局職員で、沖縄県企画調整室長、沖縄県畜産公社専務理事などを歴任された與那原久夫氏からのヒアリング内容も参考にしている。
- <sup>13</sup> 新藤宗幸『政治主導——官僚制を問いなおす』筑摩書房、2012年、195-6頁、新藤、前掲書『講義 現代日本の行政』、206頁を参照。
- <sup>14</sup> 辻清明「職階制の具体的科学性」『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年、293頁。
- <sup>15</sup> 足立忠夫「『国家公務員の職階制に関する法律』解説」『法律時報』第22巻第7号（通号242号）、1950年7月号、14-5頁。この定義の中の「官職」とは「一定範囲内の事務の遂行さるべき地位」のことを示し、「官吏」とは「明確に区別されなければならない」としている（足立忠夫「職階制の意義」『法律時報』第21号第10号（通号第233号）、1949年10月号、47頁を参照）。
- <sup>16</sup> 新藤宗幸『意義あり！公務員制度改革 官僚支配を超えて』岩波ブックレット、2003年、13頁。
- <sup>17</sup> 西尾勝『行政学〔新版〕』有斐閣、2001年、137-9頁を参照。
- <sup>18</sup> 辻、前掲書『新版 日本官僚制の研究』294-5頁。
- <sup>19</sup> 琉球政府公務員法の制定過程や、琉球政府以前の琉球列島各地域の公務員制度については、川手、前掲書『戦後琉球の公務員制度史』第1章、第2章が詳しい。本稿の職場組織の分析対象は、基本的に1953年の琉球政府公務員法が施行されて以降の公務員制度である。
- <sup>20</sup> 日本の当時の国家公務員法は、第1章「総則」、第2章「中央人事行政機関」、第3章「官職の基準」



の各節（第1節「通則」、第2節「職階制」、第3節「試験及び任免」、第4節「給与」、第5節「能率」、第6節「分限、懲戒及び保障」、第7節「服務」、第8節「退職年金制度」、第9節「職員団体」、第4章「罰則」といった章立てになっていた。

<sup>21</sup> 日本本土の当時の地方公務員法の形式は以下の通りである。

第1章 総則

第2章 人事機関

第3章 職員に適用される基準

第1節 通則

第2節 任用

第3節 職階制

第4節 給与、勤務時間その他の勤務条件

第5節 分限および懲戒

第6節 服務

第7節 研修および勤務成績の評定

第8節 福祉および利益の保護

第9節 職員団体

第4章 補足

第5章 罰則

<sup>22</sup> 人事委員、金城寛の解説による（「琉球公務員法解説」『情報』琉球政府行政主席情報局、第20号、1953年、6頁を参照）。

<sup>23</sup> 同上、16-7頁を参照。

<sup>24</sup> 琉球政府における職階法制定過程は、沖縄県人事委員会編『職員給与制度等の変遷—戦後50年のあゆみ—』1995年、14-5頁、川手、前掲書『戦後琉球の公務員制度史』第4章を参照。日本における職階法の制定過程や、未実施となった経緯については、大森、前掲書『官のシステム』I章、川手撰『戦後日本の公務員制度史「キャリア」システムの成立と展開』岩波書店、1995年、第2章、岡田真理子「国家公務員の職階制——制度導入・制定・形骸化過程の分析から見える人事制度の特徴——」『立教経済学研究』第56巻第4号、2003年、岡部史郎『職階法』学陽書房、1950年、第1章第1節などを参照。

<sup>25</sup> 検察官、非常勤職員は、職務の責任と特殊性に基づいて職階制の適用を除外された。

<sup>26</sup> 棚原勇吉『琉球政府 公務員給与詳解』崎間書店、1964年、40頁。

<sup>27</sup> 同上、同頁を参照。

<sup>28</sup> 職階制の運用については川手、前掲書『戦後琉球の公務員制度史』第4章が詳しい。

<sup>29</sup> 職種や、職級の変遷は、沖縄県人事委員会編『職員給与制度等の変遷』16-40頁を参照。

<sup>30</sup> 「公示文書 琉球政府公務員の職階制に関する 1964年06月20日現在」（沖縄県公文書館所蔵、資料コード：G80001473B）。



- <sup>31</sup> 同上資料を参照。
- <sup>32</sup> 1級一般行政管理職の「職務記述書」については「人事に関する書類 職位関係 1962年」（沖縄県公文書館所蔵、資料コード：R00000052B）を参照。
- <sup>33</sup> 前掲資料、「公示文書 琉球政府公務員の職階制に関する 1964年06月20日現在」（沖縄県公文書館所蔵、資料コード：G80001473B）。
- <sup>34</sup> 農林局農政部農政課糖業係の各職員の「職務記述書」については、「職務記述書 農林局 農政部 農政課・農協課・耕地課」（沖縄県公文書館所蔵、資料コード：R00001906B）を参照。
- <sup>35</sup> 同上資料を参照。
- <sup>36</sup> なお、琉球政府人事委員会が職階制を導入するにあたり、既述のように日本の人事院に職員を派遣し研究していたが、実際に琉球政府で導入された「職級明細書」や「職務記述書」は、人事院が職階制を導入しようとして作成していた資料を相当程度、参考にしていただと考えられる。人事院が資料として作成していた「職級明細書の例示」や「職務記述書範例」と（岡部、前掲書、巻末の「資料」参照）、琉球政府のそれを比較すると、ほとんど形式が同じである。「職務記述書」については、記述の方式まで完全に一致していた。
- <sup>37</sup> 日本の一般的な自治体の特徴については、大森、前掲書『自治体行政学入門』30頁。
- <sup>38</sup> 川手、前掲書『戦後琉球の公務員制度史』172-4頁。
- <sup>39</sup> 職階制の定義については、西尾、前掲書『行政学〔新版〕』、137-9頁を参照。
- <sup>40</sup> ただ、法務局など独自に任用試験を行っていた機関も存在していた（川手、前掲書『戦後琉球の公務員制度史』103頁）。
- <sup>41</sup> 「採用試験実施状況」（沖縄県人事委員会編『人事委員会史—20年の歩み—』125-81頁に所収）から算出。
- <sup>42</sup> 沖縄県人事委員会編、前掲書『人事委員会史—20年の歩み—』17頁。
- <sup>43</sup> 同上、19頁。
- <sup>44</sup> 大卒者の給与などの基準は55年に改正され、短大卒者よりも例えば初任給などに差がつけられるようになった。またその後も大卒者に対する待遇は改善され、65年からは大卒者以上を対象とした上級試験も実施されるようになった（沖縄県人事委員会編、前掲書『人事委員会史—20年の歩み—』21-2頁を参照）。
- <sup>45</sup> 前掲「採用試験実施状況」より。
- <sup>46</sup> 沖縄官公労運動史編集委員会編『沖縄官公労運動史② 沖縄官公労運動裏面史（上）』沖縄県官公庁労働者共済会、1990年、36頁を参照。
- <sup>47</sup> 昇任試験については川手、前掲書『戦後琉球の公務員制度史』110頁においても分析されている。
- <sup>48</sup> 沖縄県人事委員会編、前掲書『人事委員会史—20年の歩み—』22頁。
- <sup>49</sup> 同上、24頁。
- <sup>50</sup> 元琉球政府職員、與那原久夫氏からのヒアリング（2004年11月13日実施）。新垣雄久氏も人事は部局ごとに行われており、局間の異動はほとんどなかったと証言している（前掲『里春夫 新垣

雄久 オーラル・ヒストリー 元琉球政府職員』15頁)。また、座喜味氏も筆者らのヒアリングに対して琉球政府に入った時は試験を受けていないと証言している(前掲『座喜味彪好 オーラル・ヒストリー 元琉球列島米国民政府職員』12頁)。

- <sup>51</sup> 大河内繁男「公務における組織能力と職員の能力評価」日本行政学会編『年報行政研究22・公務員制度の動向』ぎょうせい、1987年、137頁を参照。
- <sup>52</sup> 前掲「採用試験実施状況」を参照。
- <sup>53</sup> 以下この段落は、元琉球政府職員、與那原久夫氏からのヒアリングを参考にした(2004年11月13日実施)。
- <sup>54</sup> 学歴という意味ではないが、筆者がヒアリングした座喜味氏は1カ月ごとに職名が変わっていたと述べている(前掲『座喜味彪好 オーラル・ヒストリー 元琉球列島米国民政府職員』15-6頁)。
- <sup>55</sup> 川手は、「琉球政府では、職階制による職務分類が存在したのにもかかわらず、給与法体制のもとに現れる特徴が発現していた」と指摘し、それを「琉球型給与法体制」と名付けている(川手、前掲書『戦後琉球の公務員制度史』、181-3頁を参照)。
- <sup>56</sup> 本節は元琉球政府職員、與那原久夫氏からのヒアリング(2004年11月13日、2007年11月27日実施)や、前掲『座喜味彪好 オーラル・ヒストリー 元琉球列島米国民政府職員』、前掲『里春夫 新垣雄久 オーラル・ヒストリー 元琉球政府職員』を参考にしてしている。
- <sup>57</sup> 本節で記載した職場組織が琉球政府の「活動」にどのように影響を与えたのかという点は今後の課題である。なお、前掲『里春夫 新垣雄久 オーラル・ヒストリー 元琉球政府職員』においては、予算編成過程について当事者の立場から証言を得た。『座喜味彪好 オーラル・ヒストリー 元琉球列島米国民政府職員』においては、米国民政府と琉球政府が共同で立案した長期経済計画の策定過程について証言を得ているが、詳細な政策形成過程の分析については、今後の課題としたい。
- <sup>58</sup> 以下、米国民政府の組織については、前掲『座喜味彪好 オーラル・ヒストリー 元琉球列島米国民政府職員』20-6頁を参照。
- <sup>59</sup> 日本の公務員制度の問題点については、新藤、前掲書『講義 現代日本の行政』204-7頁を参照。
- <sup>60</sup> 「個室主義」や「大部屋主義」については大森、前掲書『自治体行政学入門』28-38頁を参照。
- <sup>61</sup> 同上、32頁を参照。
- <sup>62</sup> 大森、前掲書『官のシステム』65頁。
- <sup>63</sup> 川手、前掲書『戦後琉球の公務員制度史』終章を参照。なお川手は、「琉球政府の公務員制度は、同時代の日本との体系における連続性と細部における相違——それは本質的な断絶とまで言えるものではなかった——をその特徴としていたと総括することができる」としている(同上、352-3頁)。
- <sup>64</sup> 川手、前掲書『戦後琉球の公務員制度史』152-5頁を参照。
- <sup>65</sup> なお、職場組織が大部屋になった理由については推察であり、資料などによる実証は今後の課題としたい。

- <sup>66</sup> 沖縄返還交渉については、我部、前掲書『沖縄返還とは何だったのか』、菅英輝「冷戦と日米安保体制—安保改定交渉から沖縄返還交渉まで」『比較社会文化』第9巻、2003年、78-80頁、西山太吉『沖縄密約—「情報犯罪」と日米同盟』岩波新書、2007年などを参照。
- <sup>67</sup> 琉球新報社編『戦後政治を生きて—西銘順治日記』琉球新報社、1998年、281頁を参照。
- <sup>68</sup> 同上、310-3頁を参照。なお、嶺井は元琉球政府職員である。
- <sup>69</sup> 沖縄県人事委員会編『職員給与制度等の変遷』47頁を参照。
- <sup>70</sup> 琉球政府公務員制度は職階性が導入されていたのにもかかわらず日本型の運用がなされていた点を本稿では明らかにしたが、琉球政府時代の「活動」においても、当時の日本における行政活動と似通っていた部分も多かったのではないかと考えられる。もちろん、米国の施策に反しない限り、予算の許す範囲といった制限はあったと思われるが、その点も含め詳細な分析は今後の課題である。
- <sup>71</sup> 島田尚徳「戦後沖縄の政治行政研究とガバナンス論」山口いずみ・《人の移動と21世紀グローバル社会》総括班編『「人の移動と21世紀のグローバル社会」大学院生調査研究報告書』琉球大学人文社会科学研究所、2011年1月。
- <sup>72</sup> 将来の沖縄の「自治」制度構想については、沖縄自治研究会の「沖縄自治州基本法試案」などがある。同試案では、「沖縄自治州の統治機構」との項目の中に「沖縄自治州知事を長とする沖縄自治州政府を設置する」と規定されているが、「権限および義務、組織、職員については、別に州法で定める」として統治機構の詳細は明確にされていない（沖縄自治研究会『沖縄自治州あなたはどうか考える？—沖縄自治州基本法試案—』沖縄自治研究会、2005年、22-3頁を参照）。琉球政府機構の研究は、将来の沖縄の「自治」制度の統治機構を精緻化していく際にも参考となるであろう。
- <sup>73</sup> この点についての作業はさしあたり、島田尚徳「県内企業における人材育成」『かいぎんエコマガ』vol.90（2012年9月）、島田尚徳「人手不足を乗り切るために企業がすべき2つの取り組み」沖縄タイムスHP・タイムス・クロス（<http://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/107077>・2017年7月31日閲覧）など。