

学位論文題名

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

学位論文内容の要旨

学位論文内容の要旨

本論は、1945年から72年までの、米軍統治下の琉球列島における政府機構の公務員制度・人事行政一主に、その根幹をなすものと考えられる任用、給与および職階制一の歴史を、沖縄県公文書館が所蔵する琉球政府文書、米国立公文書館が所蔵する琉球列島米国民政府（USCAR）文書などの一次資料を駆使して克明に描き出すとともに、それらに制度論的・過程論的な分析を加えるものである。その際、一貫して、琉球と日本（時に米国）の間に見られる「連続性」—ある二者の間に因果関係や影響-被影響関係によってもたらされる相似性が存在する時、そこに連続性がある、と考える—に注目した。戦後琉球の公務員制度は、米軍統治下に置かれながら、はじめは通時的な「戦前との連続性」を、その後は共時的な「日本との連続性」をその主要な特質としており、「米国との連続性」は限られた局面にしか現れなかった。これらの連続性が、いかなる論理や思想、環境のもと、いかなる過程において生まれ、維持／転形されていったのかを解明することが、本論の主題である。一方で、一部に連続性の切断＝断絶が起こることもあり、その場合にもまた、その背景や過程を解明することに関心を寄せた。

第1章は、1952年の琉球政府設立前まで、奄美・沖縄・宮古・八重山の各群島に置かれていた行政機構における職員の任用・給与の実態と制度を明らかにした。戦後の琉球列島に現れた行政組織は、戦前の県庁の支庁を復活させるか、戦前日本の官制に範型を求めて再構築されたもので、職員も戦前の行政経験者が多く「再雇用」された。これを反映し、戦前には存在しなかったフォーマルな任用制度は、いずれの群島でも整備されなかった。一方、給与政策が経済・物価という統治全体の有効性に関わる大きな問題系の中で重要な位置を占める問題であったことから、給与制度には米軍が深く介入し、米国との連続性が現れた。

第2章では、まず、琉球列島全域を管轄する行政機関における職員の任用・給与の実態と制度を明らかにした。全琉機関の職員の給与も米国式であり、各群島の諸機関よりもむしろその適用が貫徹されていた。任用面では、各群島の諸機関と同じくフォーマル制度は整備されなかったものの、各機関でいくらかの採用試験や公募が行われていた。

本章ではあわせて、公務員制度の基本法である「公務員法」の立案・制定の過程と、その制度内容について分析した。1950年になると、日本のそれに準拠した「公務員法」の制定が構想される。その中心となったのは沖縄群島政府の知事与党・沖縄社会大衆党であり、背景には同党の「復帰」志向や、それと一体の日本法準拠志向があった。政府は、「一日も早く戦後の日本の地方制度がどのようになっているか知るチャンスだけをねらっていた」という行政課長を日本に送り、同時代の法制度を「輸入」したのである。かくて、日本の国家／地方公務員法に準拠した琉球政府公務員法が制定された。

第3章は、琉球政府公務員の任用制度を紹介し、独自に作成したデータベースなどを使って任

用の実態にも迫った。上述のごとく、日本法に範をとった琉球政府公務員法が制定されたことで、琉球政府では、日本式の本格的な任用制度体系が構築され、採用・昇任のための競争試験が定期的実施された。しかし、とりわけ昇任試験は限られた職種についてしか行われず、また制度上、選考任用が幅広く認められていた。

任用の実態については、琉球政府では内部昇進原則が前身機関（旧沖縄県庁、各群島の諸行政機構、全琉行政機関）から連続する形で存在していたこと、戦後になって行政職員としてのキャリアを開始した職員の課長級への進出が決定的になるのが 1960 年代後半からであることなどを明らかにした。これらのことから、琉球政府は、人的側面においては、戦前との連続性を設立後かなりの間保持し続けたとすることができる。

第 4 章は、琉球政府の職階制と給与制度を分析し、加えて職階制・給与制度・任用制度の関係について考察した。琉球政府の職階制は、日本の中央政府の制度にほぼ全面的に依拠して立案・実施されたが、実施に至った背景には、導入を求める USCAR からの圧力という特殊琉球的な事情があった。給与制度も基本的に日本の制度に準拠して構築されたが、職階制の実施により、日本のそれにはない装置が現れる／にある装置が姿を消すなど、細かい一ただし本質的とまでは言えない一相違が現れた。

また本章では、琉球政府職階制の三つの限界を明らかにした。第一の限界は、運用面で露呈した制度自体の限界であり、具体的には、格付における推定主義の蔓延と、職位と人の分離の不徹底である。第二の限界は、職階制が実施されていたにもかかわらず、任用制度と給与制度の原則（能力実証主義・競争試験主義、職務給原則）が貫徹されなかったことである。第三の限界は、任用の資格基準が、給与制度が示す学歴と経過年数という推定主義的な基準に置き換えられるという、「琉球型給与法体制」の形成であった。

第 5 章は、日本との断絶が現れた例として、日本の地方公務員法にあたる市町村公務員法の「不」制定過程を明らかにした。同法は、当初は、市町村の財政基盤が弱いため同法が要求する諸制度の実施に耐えられないのではないかという財政的な懸念から、1960 年代以降は、市町村労組や教職員会の強い抵抗という政治的な事情から、「復帰」に至るまでついに成立をみなかった。

第 6 章も、日本との断絶の例として、USCAR が設立した琉球水道公社を取り上げ、その職員の任用・給与や職務分類の制度と実態を明らかにした。その特徴を簡潔にまとめれば、軍・USCAR の制度への準拠、そこを経ての米国本土の制度への準拠である。加えて、公社職員（の少なくとも幹部層）は、他の公社や軍・USCAR との間を行き来するキャリアパスを形成しており、琉球政府とは人的にも疎絶していた。

第 7 章は、琉球政府に戻り、＜琉球政府公務員の「復帰」＞の実態—その過程と結果—を論じた。結果の面を見ると、職員の首切りが行われることもなく、給与についても特別の手当によって現給が保障されるなど、円滑な「復帰」が行われたと言える。一方、過程の面を見ると、その執拗な低音部を構成していたのは、琉球政府と日本政府の非対称な力関係であった。その背景には、制度的な影響-被影響の関係が、運用過程での「上級官庁」に対する「お伺い」や「本土研修」によって具体的な指導-被指導の関係に転化したことや、琉日両政府の接触が具体化・常態化するにつれ、（すでに 1960 年代前半から）日本政府が琉球政府を「格下」視し始めていたことがあった。これは、そもそも「復帰」が—「祖国へ帰る」という情緒的・民族主義的な装いを剥がせば—「琉球の日本への（再）吸収」にほかならない以上、構造的に不可避だったとも言える。そのベースラインが響き渡る中、「戦後琉球」の幕は閉じられたのである。それは、日本との連続性が窮極的に獲得された瞬間でもあった。

学位論文審査の要旨

主査 教授 山口 二郎
副査 教授 宮脇 淳
副査 教授 山崎 幹根

学位論文題名

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

審査委員会は、論文閲読のうえ、1月7日に口頭試問を行い、総合的に論文審査を行った。

本論文は、1950年代初頭から1972年の返還に至るまでの琉球政府(のちの沖縄県)および県下市町村、水道公社の人事制度及びその運用に関する詳細な実証研究である。

本論文の特長は、次の点に存する。

第1に、米軍統治下の琉球政府の行政組織、行政制度及びその運用に関して、人事行政の側面から解明した画期的な研究である。著者は、米国政府公文書、沖縄県及び県下市町村の公文書、各種資料を網羅的に渉猟し、20数年間の琉球政府の人事行政を実証的に解明している。

著者は、占領下という特殊な状況においても、「連続性」というキーワードで琉球の行政体制の再建、再編が説明されると主張する。戦後、琉球において地方統治を進めるうえで、米占領軍は間接統治の手法を取り、琉球人による地方行政体を再建した。当初は、資格任用制以前の獵官制によって公務員の採用が進められたが、公平や能率を確保するために近代的な公務員制度が再建された。米軍統治下にありながら、人事制度に関しては戦前以来の日本の制度との連続性が発見される。

またその中で、占領統治下にありながら、琉球政府が米軍との関係において相対的な自立性を確保する過程が明らかにされる一方、行政組織の運営、人事制度の創設と運用の過程において、日本の中央行政の連関性、継続性が強く浮かび上がってくることも指摘されている。そのことは、復帰に向けて制度統合を図る中で、日本と琉球の間の非対称性としても顕現し、復帰後の行政体制の画一化につながった。

著者は、沖縄県に残る各種の公文書のみならず、人事録、新聞の人事記事等の断片的な資料から行政職員のデータベースを構築し、琉球政府職員のキャリアパスを明らかにした。そのような実証的な資料収集によって、著者の連続性という主張は根拠づけられている。

従来、復帰運動という側面のみが注目されてきた復帰以前の琉球に関して、初めて学問的な行政史を描いたことが、この論文の学説史上の意義である。

第2に、戦後日本の行政学の中心テーマであった人事行政、特に職階制の意義と限界に関して、琉球政府の経験をもとに、重要な示唆を与えている。

日本では国、地方の両方で、公務員制度改革の柱として職階制の導入がそれぞれの公務員法で規定された。しかし、導入は棚上げされ、2009年の国家公務員法改正によって実施を見ることなく廃止された。辻清明教授以来、戦後日本の行政学者にとって公務員制度の近代化、民主化、能率化は重要なテーマであった。そして、行政組織を人の集団としてではなく、職務、役割の体系とみなし、職務に必要な能力を客観的に標準化したうえでそれ

にふさわしい人材を採用するという職階制は、そうした改革を実現するカギと位置づけられてきた。だからこそ、職階制の挫折は、日本における行政改革の不十分さ、官僚支配の持続の象徴として意味づけられた。つまり、行政組織は人の集団であり、業務の標準化を排して、人間関係の中で行政活動を展開する日本的な行政文化が残存したという主張が戦後行政学の通説となった。

これに対して、著者は琉球政府の現実をもとに、新しい角度から職階制をめぐる行政学者の過剰期待や神話化を正そうとしている。琉球政府では、米軍の指導もあって、職階制が実施された。著者は琉球政府の職階制の運用をつぶさに追跡し、米国由来のこの制度が琉球においていわば「日本的」に運用されたことを明らかにしている。

著者は、職階制を構成する要素として、組織原理(職務の体系か人の体系か)、職務分類の有無、任用制度の開放性、閉鎖性、任用慣行の開放性、閉鎖性という4つを識別し、職階制の実態を比較の視点から記述している。この視点は著者の独創的なものであり、職階制の神話を打破するうえで有益である。琉球政府の場合、行政組織は職務の体系として法律上構築され、制度上職務分類が行われていた。また、任用に関しては外部からの登用も規定されており、任用制度は開放的であった。しかし、実態にレベルにおいては、長期安定雇用の下、内部からの登用、昇進がほとんどで、閉鎖的なものであった。また、給与についても、職階制が本来予定していた同一労働同一給与の原則は棚上げされ、年功に基づく処遇が行われていた。

その理由について、著者は次のように考察する。戦前の沖縄県以来、日本官僚制の行政文化が琉球にも存在しており、この行政文化が職階制を吸収し、土着化したといえる。第1の特長でもふれたとおり、琉球政府の人事制度を構築する際に準拠されたのは、日本の公務員制度であり、日琉の制度の間には連続性が存在する。職員のキャリアパスを解明した著者の資料収集は、こうした運用面での特徴を説明する強力な根拠となっている。

こうした知見は、日本の公務員制度研究にとっても重要な意味を持つ。すなわち、仮に日本で職階制が導入されていたらどうなっていたかという歴史上のイフについて、エビデンスに基づいて信頼性、信ぴょう性のある答えを提供すると評価することができるのである。占領下という特殊な状況で職階制を実施した琉球政府の経験は、日本で職階制を実施した時に起きていたであろう問題を、いわば標本のような形で明らかに示しているといえる。職階制の挫折を公務員制度改革の失敗の基本的な原因と考える伝統的な学説に対して、職階制そのものの限界を示した所に、著者の実証研究の理論上の貢献が存在する。

この論文の含意について、著者は論文の末尾で、将来における沖縄の自治権強化に向けて、行政体制の刷新を構想する際に、琉球政府の経験が示唆を与えると主張している。しかし、連続性を乗り越えて、創造性を追求するというやや実践的な主張については、論理が十分示されていない。また、日本の他の地方自治体との対比や、人事行政と他の行政分野の比較といった視点に言及していないことも、学術論文としては物足りないところではある。

しかし、琉球政府の行政史として本論文はすでに十分な学術的な意義を有しており、そうした論点は今後の研究の中で展開することが期待される。(なお、博士論文は現在東京大学出版会より、350ページを超える単著として公刊されている。)

以上の理由により、審査委員の一致を持って、本論文は博士学位論文としての価値を有すると判断する。