法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-12

公務におけるQWL(上) : カナダの場合

MINE, Manabu / 嶺, 学

(出版者 / Publisher)
法政大学社会学部学会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
Society and labour / 社会労働研究
(巻 / Volume)
36
(号 / Number)
2
(開始ページ / Start Page)
1
(終了ページ / End Page)
27
(発行年 / Year)
1989-11
(URL)
https://doi.org/10.15002/00007437

公務におけるQWL（上）

――カナダの場合――

嶺　学

一　問題の背景
二　カナダの公的部門におけるQWL
三　実験と試み――その内容
　1　カナダ統計局の半自律的作業集団（以上、本号）
　2　国務省翻訳局の「準自律的チーム」（以下、次号）
　3　税務地方事務所における参加的管理
　4　意識と「生産性」（第一世代実験の評価）
　5　首都委員会におけるSTS的分析
　6　国防省――労働協議制下のQWL
四　成果と問題点

一　問題の背景

1　公務官僚制と民間産業

本稿は、さきに発表した「カナダにおけるＱＷＬの展開と特質」[1]を補足するものである。労働生活の質的向上（quality of working life, QWL）は、いくらかの展開がある国では、民間産業を中心として発展してきたが、カナダを含むいくつかの国では公的部門（public sector）でも試みられた[2]。カナダの場合、試みはあったものの、持続しなかったり、モデルとして他に影響したと言うこともできない。しかし、公的部門の労働者が、民間産業とは異る条件下にあるがＱＷＬ的施策の導入が可能か、また官僚制の逆機能的な諸問題への対策であり得るのではないか、といった興味深い課題がある。このような問題意識は、わが国を含め資本主義国の公的部門に広く当てはまるであろう。

民間産業と公的部門の仕事をめぐる問題における差異に立入る前に、共通な背景を確認しておく必要がある。公的部門におけるＱＷＬの試みは、民間産業の経験を応用しようとするものであり、労働や組織の実態、労働者の行動に共通性が認められたことが、このような着想の前提となっていると考えられる。周知の通り、現代国家では、中央・地方政府の行政サービス（権力の行使と給付）は広範囲に及び、その機構は巨大である。広範囲の活動の中には、民間産業と共通の業務が少なくない。特に、役職位にない一般労働者の仕事をみた場合、多数の現業的、書記的職務があり、日常業務の処理の仕方としては民間産業と異らない。民間産業の労働者と公的部門の労働者の職務の間に一線を画することは困難となっている。特に、官僚制の巨大な機構は同時に高度の分業を伴っており、個人に割当てられる課業は細分化される可能性が強い。特に、業務の都合上、大量事務処理を要する分野では、顕著である。政府が直

接に、また、間接的に他の事業体を設けて、サービスを提供し、または生産活動を行なうことも多い。また、業務としては、行政サービスであるが、その実施上の職務が現業的なものがある。これらの多様な現業的職務の中にも、その特性において内容の貧しいものがあるであろうと推測される。公的部門の活動は各国で異るであろうが、行政サービスで、法律上の身分としての公務員によって担われるものを典型とし、政府が関与して設立された事業体の活動で、その従業員が公務員でないものまでを含めることができよう。民間産業活動と対比される典型的な分野は、もちろん公務員による行政サービスである。これを公務官僚制とよぶこととする。

管理者の側から、人間資源の効率が求められていることも、公的部門でＱＷＬの試みがなされる理由のひとつであろう。民主主義国家においては、租税負担者への責任として、政府が公務員の能率維持に努めることは当然とみなされ、責任ある機関はそのための方法を探求することを求められる。ＱＷＬが問題となったここ約二〇年間について言えば、資本主義国家では、低成長による財政の悪化や、新自由主義的傾向により公務員の能率を高め人件費を抑制する圧力が強かったと言えよう。もちろん、能率が求められるとしても、その根拠が、民間産業では、利潤の獲得にあるのに対し、公務員の場合では異っている。

次に行政サービスの分野における官僚制が、民間の経営組織と異なっている点を、官僚制に関する古典的把握や公務における労働関係をふまえて、ＱＷＬに関連する限りであげよう。まず第一に、民間企業が一般的に言って利潤の獲得を目標とした組織であるのに対して、行政組織は、法令にもとづいて設置され、法令を実施することが主要な機能である。ここから、民間企業にとっては、利潤のため必要ならば、組織を変更したり、柔軟な手続をとったりすることができ、また、それが望ましいとみなされるのに対して、行政組織では、法令の実施が公正を要求されるために、

画一性を要求され、手続が詳細に明確化され、文書に規定されて、客観性、持続性を維持しようとする。組織は硬直的であると言える。公務官僚制においても、ヒエラルキーの上位の役職位にある者は、より多くの意思決定権限をもつが、末端の者は、その業務上の行為についても、法令・規則・指示に拘束される傾向がある。このために、公務官僚制が、機械のごとき硬直的な存在とみなされてきたわけである。[3] 民間産業でQWLが最初に問題とされたのは、テイラー・システム的な生産現場の作業においてであった。その後作業現場の仕事の改善にはより上位の経営組織の変更が必要であることが次第に認識される。公務官僚制については、下位階層における問題は、上記のような公務官僚制の性格によるところが大きいと考えられる。

第二に、民間産業が市場において財貨、サービスを提供し、消費者が選択的に行動するのと異り、国民は画一的に、行政機関の規制をうけたり、ときにサービスの利用を強制される。民主主義的な社会では、この場合に行政サービスの質が問題とされざるを得ない。民間産業のQWLでは、もともと組織の側の目的と従業員の側の目的が合致することが問題であったが、行政サービスのQWLでは、国民・住民へのサービスの質もあわせて取扱う必要を生じる。

第三に、行政サービスは議会により予算を承認されることによって、その活動を行ないうる。予算の執行は、公正かつ効率的であることが求められる。利潤との関連でコストが問題となる民間の場合、各層の管理者は、業務の改善やコストの引き下げにより、その業績を問われ、QWL的管理では、一般従業員もコストに自覚的となる。これに対し、行政組織においては、コストの切り下げは、翌年の予算割当の縮小と管理者の相対的地位の低下に連りがちであるという、実際的な問題を伴っている。

第四に、公務官僚制においては、官職にある者の専門性、無私な専念を実現するために、雇用、賃金、年金等の保

障が与えられる。公務員制度をおき、その地位を定めることが一般的である。しかし、地位の保障が与えられるために、非能率や旧套墨守などが生じ易いという問題があり、仕事や組織の革新の障害となる。

公務員に対する雇用や処遇上の保障は、公務官僚制が主権の実施機構であり、それが合理的に機能するために行なわれるものである。公務員はこのように、特別の雇用関係にあり、その職務と処遇が対応しているのである。しかし、前述のように職務の具体的内容は一般労働者と接近してきた。公務員の労働関係をいかに制度的に割切るかは、わが国を含め各国において、大きな課題となってきたと言えよう。ＱＷＬは、労働者が組織から独立性を強め、対抗的かつ協力的な労働関係のもとで本格的なものとなると筆者は考えているが、公的部門、特に公務員について、このような関係は民間産業に比較して未成熟である。

以上のような差異があるために、公的部門におけるＱＷＬの試みは、少数でありまた成績がよくなかったとしても、かえって検討に値すると思われる。また、公的部門の困難な条件のもとにおかれることによりＱＷＬの成立・存続・発展の基礎条件も民間企業以上に明らかにできると期待される。

2　北アメリカ公務におけるＱＷＬ

アメリカ合衆国およびカナダでは、一九七〇年代を中心に、連邦、州、市等においてＱＷＬの試みがあった。これらは、実施の過程で、各種の方針、手続、手法を追求し、それぞれに関係者の行動があり、成果や問題点を示した。これらについては、最初にオハイオ州内で公務におけるＱＷＬプロジェクトを発足させ、その後、この分野のＱＷＬのネットワークを作った、ヘリック（Neal Q. Herrick）が、一九八一年のトロントにおけるＱＷＬの会議に提出され

た報告を中心にして単行書にまとめている。[4] 事例は、カナダ一、合衆国一〇である。

最初に、ヘリックの基本的見解について述べる。QWLとは何か、より正しくは公務におけるQWLは何かについて、彼は理念型的に、管理者および選出された一般職員の代表からなる、多層の関係をもつ委員会を用いた管理システムであり、統合的交渉（問題解決）が行なわれるとしている。QWLシステムをもつ単位ではすべての一般職員が直接、間接に参加の機会をもつとしている。[5] 多層の委員会は、ヒエラルキーの各層の管理者と、労働組合の対応する委員や、QWL活動を行なう労働者の代表により構成される。これをヘリックは、並列的ヒエラルキー（parallel hierarchy, PH）と呼んでいる。ヒエラルキーはその末端に、一般労働者が参加する委員会や集団が位置し、上位の委員会はこのレベルの活動を支援、指導したり、下位の委員会等からの提案について検討する役割をもっている。統合的交渉（integrative bargaining）は、交渉当事者の利害が対立する団体交渉と対照的に、関係当事者が協力して、それぞれに利益をもたらすように協議するものである。公務では公衆の利害との調整も必要となる。並列的ヒエラルキーで処理される問題は広範囲に及ぶ。作業組織が取扱われることもあるが、常にではない。

ヘリックによると、アメリカの場合のQWLは、並列的ヒエラルキーであるのに対して、カナダでは、社会=技術システム論的アプローチ（socio-technical systems approach, STS）がQWLの主な形態である。ここでは、作業組織の変更が主要な課題である。後述のように、カナダでも多層の委員会が設けられるが、一般職員が参加して仕事の分析等を行なう委員会は、一時的なものであるとヘリックは述べている。

以上、ヘリックは、PHの場合に特に、実行組織に着目してQWLを定義しているが、この組織は統合的交渉のシステムである。それを別の個所では、特定の仕方で従業員が組織の意思決定システムに関与できるようにする諸政策

と諸手続であると述べている。[6] これは手続的側面を強調し、産業民主主義的視点に立っていることを意味する。特定の仕方としては、労使が対抗関係と協力関係を同時にもつこと、一般職員が広い問題について委員会を通じて発言し得ることと解され、従って管理者が独自に行うＯＤ（組織開発）、ＱＣサークル、一般従業員の参加しない労使委員会はＱＷＬでないことになる。

ヘリックは、事例等のまとめとして、困難な環境のもとでＱＷＬを開始、継続、普及する条件を定式化した。これは、アメリカに関するものと彼は限定しているが、多層の委員会はカナダでも一般的であり、カナダにも当てはまるべきものである。すなわちヘリックは、①開始段階において、第三者ではなくて、当事者がＱＷＬの実施組織案をつくるべきことなど、②継続段階において、統合的交渉が成立するために、各利害関係集団の代表が委員会を構成すべきこと、政策や手続を公式化しておくべきこと、管理者の意思決定権は不変であるが、ＱＷＬ活動により生じる機会を選択するとともに、ＱＷＬそのものの危機を回避できるよう管理すべきことなどを指摘していることが注目される。また彼は、③普及の戦略についても提言している。

ヘリックは、公務におけるＱＷＬの普及に困難な環境条件を四つに整理する。①労働組合が当局側に比較して弱体であり、対抗と協力の同時成立が困難であること、②民間産業のように経済的動機づけが機能しないこと、③公的部門では、意思決定に多数の関係者が影響を与えること、④公的部門では各レベルの政府の部門や機関の独立性が高いことである。ヘリックはこれらに対する基本的処方箋として対抗と協力を同時に可能とするような労使関係立法に期待している。

ヘリックの立論を離れて、一一事例を通じてみられる特徴点は、彼がふれたもの以外では次のようになろう。

第一に、公務QWLの対象となってきた部門は、現業や大量事務処理に関するものが多い。その際、適用の対象は大きくても数百人規模である。

第二に、QWLの開始には労使のトップ間の合意が必要である。労使のコミットメントがないと継続ができず、管理者の交替で消滅したりしている。QWLは、労使とくに管理者の任意的選択に依存するところが大きい。

第三に、アメリカの場合、一般職員の参加の場は、作業グループ全体、その一部の委員会、課題別の委員会などとなっている。また委員会制の中で意思決定が行なわれる場合と、ヘリックの定式化にあるような、層別とくに上位管理者が意思決定権をもつ場合がある。

第四に、手続を厳格に決める傾向、QWLの趣旨や各種手法の徹底のための教育が重視されていること、コンサルタントなど第三者が一定の役割を果たしていることが比較的共通にみられる。

3　カナダ公務におけるQWLの環境

カナダ公務でQWLのプロジェクトがあったが、アメリカの場合と同様に困難な環境下において行なわれた。アメリカと共通の要因も多いが特有の事情もある。これは、カナダ公務における官僚制の具体的内容に関わる。

ジョーンズ（Christopher M. Jones）は、連邦QWLプロジェクトの、コア・グループ（後述）メンバーとしての経験から、それらが「失敗」した要因として、労使間の力の不均衡と、公務員の人事管理の諸制度がQWLと両立し難いものであることをあげている。[7] 後者については、彼が組合の職務分類担当者であることもあり、職務分類制度・職務評価を中心に論じ、これが官僚制の原則に立つ管理技術であるため、随所でQWLと矛盾することを指摘してい

る。例えば、職務評価で、職務に必要とされる監督の要素では、指揮する人数が多いほど評価が高いし、責任の要素では仕事の配分とチェック、部下の訓練、休暇の計画、部下業績の評価、規律などの基準により、その大小を判定している。これは、伝統的ヒエラルキーを前提としてその上位の者が、連鎖としてより多くの者を指揮し、より多くの権限をもつことと対応した評価プランとなっていることを意味する。ＳＴＳ的な半自律的作業集団は、責任を一般の者に降ろすから、従来の体系と矛盾する。また、ジョーンズは、職務評価プランが七〇もあり、そのいずれかを当てはめる必要から、特定のプランで評価されない課業は然るべき者に割当てられないことになる傾向があり、職務拡大・職務充実が妨げられるとしている。この指摘は、公務員の職務が相当数の種類に分割されて、相互間に隔壁がおかれていること、職務評価が、このような分業体系を強化するように作用していることを示すものである。

ジョーンズは、人事配置、能力開発についても、官僚制に適合的な慣行になっていることを指摘している。

ところでこのような状況は、民間産業にもみられるし、また、ＱＷＬはまさにこのような状況の改革を目指しているのであるから、ＱＷＬと矛盾することは当然である。問題は、これらの慣行の堅固さにある。ジョーンズは、賃金水準以外の組織と人事の管理が、連邦公務の場合、当局の専決事項とされていることを問題とする。そして現在のこのような権限の配分は、労使の力関係の不均衡によって現実化され、その不均衡は労使関係法等に制度化されているとみる。

公務員労働関係法（the Public Service Staff Relations Act, PSSRA）では、仕事の組織、課業の配分、職務分類などが団体交渉の対象とならない旨規定している点が重要であるとジョーンズは指摘している。この連邦公務の集団的労使関係の枠組みを決定している法律は、ワーグナー法を原型とする民間産業の労使関係法の内容を修正して連邦

公務員にも及ぼそうとした画期的なものであり、労働組合の諸権利を認め、組合活動を保障しているが、ジョーンズは、なお、労使間の対等は実現されていないと判断している。団体交渉事項の制限のほか、この法律によってストライキが公認されたものの、必要不可欠な要員の参加が除外されるとか、仲裁か調停・ストライキかのコースの選択にあたって、ストライキのコースの選択が容易でないことがその根拠である。

ジョーンズは、QWLを職場レベルでの意思決定権限を管理者と一般職員が分ち合うことと考えているようで、その実現には、上部に対等な労使関係があることが必要とみなすのである。しかし、ヘリックの指摘したように、対抗的関係とともに協力的関係も同時に成立していることが、QWLの開始・継続・普及に適合した環境であるとすれば、対抗的労使関係における労使間の力の平等を制度的に保障するだけでは不十分ということになる。

カナダ公務では、管理者を含む職員団体との協議を経て、政府が労働条件等を決定する慣行が長く続いたが、一九六〇年代初期には、紛争はストライキにより解決することを望む運動が主流となり、職員団体も労働組合に衣替えした。公務員のストライキ権の取扱が政策論争となり、政権の交替を経て、公務員労働関係法が一九六七年に成立した。[8] これにより公務員は、主権の担い手である政府の使用人から、使用者たる政府に雇用される労働者となり、労働条件の決定に関しては民間の場合と同様、労働組合を通じ対等な交渉者として政府と向き合うこととなった。しかし、このような公務員の政府からの独立性の強化は、労働条件という限定された領域に関するものであり、また労働組合を通ずる対抗的関係においてであった。QWLでは、労働条件以外の分野で、協力的な関係を通じて、公務員の発言を実現することが課題であり、それを可能としまたは促す環境が必要なのであろう。

なお、カナダには、連邦、州および市等の地方公共団体の三つのレベルの政府がある。その集団的労使関係は、連

邦法および州法により規定されている。市等の政府は主権をもたず、その労働関係も民間と同じ州の労使関係法が適用されている。州の労使関係法には、かなりの差異がある。例えば公共部門の労働者には、行政機関の職員のほか、警察、消防、病院、教育、企業などの労働者があり、これらに共通な労働関係法が適用されている州（ケベック）もあれば、種類別に独立の法をもつ州（オンタリオ）もある。[9] 論文では主として、一般の公務員を対象としたＱＷＬを取扱う。

（1）『社会労働研究』第三四巻第三・四号、第三五巻第一号。

（2）例えば、イギリスの場合、内閣の人事管理部門に職務満足に関するチームが設けられ、いくつかの試行をした。

（3）福祉国家においては、福祉、教育、医療などの対人サービス的な機能が、しばしば公務員により担われるが、そのサービスにも提供のあり方に基準があるにせよ、担当専門職の自由裁量の余地は、事務処理に比較して大きい。

（4）Neal Q. Herrick ed., *Improving Government——Experiments with Quality of Working Life Systems* (New York: Praeger Publishers, 1983).

（5）ibid. p. xxii.

（6）ibid. p. 145.

（7）Christopher M. Jones, *Major Obstacles to QWL's Development in the Canadian Federal Public Service,* in Herrick ed., op. cit. do., *Some Observations and Comments on QWL's Implications for Classification in Federal Public Service,* August 1981, mimeo.

（8）H. W. Arthurs, *Collective Bargaining by Employees in Canada: Five Models* (Ann Arbor: Institute of Labor and Industrial Relations, The University of Michgan, 1971). Allen Ponak, "Public-Sector Collective Bargaining," in John Anderson and Morley Gunderson, eds., *Union Management Relations in Canada* (Don Mills, Ontario:

Addison-Wesley Publishers, 1982).

（9）Ponak, op. cit.

二　カナダの公的部門におけるQWL

1　第一世代の実験

カナダにおいては、連邦、州および市レベルでこれまでQWLの試みがあった。このうち、まず連邦のものの経過についてみておく。カナダでは、憲法によって連邦の権限が、アメリカ合衆国などに比較して、狭く限定されるが、連邦公務員の数は、公的部門雇用の四分の一程度に及び、労使関係、人事管理においても、連邦における政策が州の政策のパターンに影響する傾向もみられる。QWLについても同様と考えられる。

連邦政府がQWLに最初に関心を示したのは、一九七〇年代の前半からである。七三年に労働省がQWLの社会指標というシンポジュウムを開いている。七四年に、次官から成る人事管理に関する助言委員会が、連邦公務で、限定されたQWL実験を行なうことを提唱し、これが以下の一連のプロジェクトの出発点となった。連邦政府がQWLに関心を示したのは、民間・公的部門全体における産業平和への関心である。公務におけるQWLプロジェクトの目的は、公衆へのサービスの向上、責務の有効な遂行、職員の動機づけなどであった。[10] 委員会は、労働組合の協力を求め、最大の組合であるカナダ公務員連盟（the Public Service Alliance of Canada, PSAC）とカナダ公務職員組合（the Professional Institute of the Public Service of Canada, PIPS）がこれに応じた。そこで、委員会から各機関に任意

的参加の招請がなされた。

プロジェクトには次のような条件が設けられていた。労使が真に合同して参加すること、労働組合と管理者は職務・組織の変化を容易ならしめるよう一般的ルールからの適用除外を図ること、参加は自由であること、労使および職員はいつでも実験から去り得ること、そして内容として、職員は自律的作業単位として行動することが期待され、サービスの質量の最低限および予算の限度を守る条件下で、仕事や組織について新しい考えを試み得ることとした。[11]

連邦公務員の雇用主の地位にある予算局[12] (the Treasury Board) は積極的介入はせず、支援する立場をとった。実験全体の支援のため中央に合同上級運営委員会 (the Joint Senior Steering Committee)、その下に実務的な合同コア・グループ (the Joint Core Group) が設けられ、実験の場から上って来る問題の処理と監視にあたった。実験の場には、機関の管理者と対応する組合役員からなる合同委員会がおかれ、政策的事項の決定等にあたった。その下には具体的活動をする委員会等があった。この多層の委員会は、労使の協力のもとに行なわれることを保障する実施組織として構想されたものである。

実験の場としては、カナダ統計局のキーパンチ班、税務事務所の検査部、国務省の翻訳局が選ばれた。これらの場の労使代表も参加してコンサルタント会社が選ばれ、各場所にコンサルタント一名が配置された。コンサルタントは、それぞれ独自のスタイルで行動した。

実験は、一九七六年九月から七八年三月までが正規のものであった。個別の実験については後に論じてある。

第一次プロジェクトの評価は困難であった。コンサルタントによる評価報告書には関係者から批判があった。職員の欲求に応じるような組織の変化や問題解決はあったが、サービスの量の面などで実績が上ったということはなかっ

た。しかし、QWLはなお試みる価値のある事柄とみなされた。

2　第二世代の試み[13]

予算局では、第一世代の経験をふまえて第二世代のプロジェクトを行なうこととした。最終的に選ばれたのは、経済協力を担当するカナダ国際開発庁（the Canadian International Development Agency, CIDA）の会計部（Accounting Operations Division, Comptroller's Branch）と、首都委員会（the National Capital Commission, NCC）の情報処理システム開発部門（Systems Development Division　その後名称変更）であった。職員は当初、それぞれ七五名、三八名であった。

プロジェクトは、予算局の招請に自発的に応じたもののなかから、一定の条件（上級管理者と組合が推進意欲をもち、組織がQWLの価値を認める雰囲気にあること、明確な領域を主管し、STS的分析による勧告を受け入れる支障がないとみなされること、管理と組織が概して安定していることなど）を備える機関の部課が選ばれた。

第二世代のプロジェクトでは、第一世代の経験を踏まえて、予算局は第一世代とは異る方針で臨んだ。その主要な点は、予算局が方針を明確にし、指導を強め、積極的に推進の条件を作ることであった。STS論によるQWLの推進者の一人である、エリック・トリスト（Eric Trist）の協力・助言を受けることとし、プロジェクト現場へは、予算局が採用しSTSについて学習させたコンサルタントを、プロジェクトの当初派遣した。プロジェクトの展開手順、関係者の役割等を予算局であらかじめ予定した。予算局職員が労働組合を含む関心ある者に広く呼びかけ、これについて詳しい情報提供を行なった。

予算局の予定した内容は、ＳＴＳ論に基礎をおく分析を行ない、基本的には法令・協約の制約のもとで、実験としてでなく業務として、分析の結果を実現し定着させることであった。これと関連し、予算局派遣のコンサルタントは内部で養成した推進者（change agent）に交替し、プロジェクトの期間も定められなかった。

プロジェクトの実施と管理にあたる組織として、四層の合同委員会が置かれた。第一世代の場合も多層の委員会がおかれたが、多少構成に変更があった。主なものは、全体にかかわりプロジェクトから提起される政策的問題の処理、教育・情報にあたる実務的な労使合同グループ（the Joint Core Group, 上から二層目）の活動に期待したこと、および、プロジェクト現場（四層目）に計画チーム（the Design Team, NCCの場合）がおかれたことが異っている。特に、計画チームは、プロジェクト現場の作業集団の代表者、監督者、管理者から成り、ＳＴＳ的分析を行ない勧告にまとめることを課題としていた。

ＣＩＤＡでは、一九七九年五月、一連の説明会のあと投票により八割の賛成を得て発足し、翌月合同運営委員会が設置された。[15]

ＮＣＣにおける進展は後述した。ＮＣＣのプロジェクトは、予定したＳＴＳ的分析を終えたが、管理者の交替等で停滞した。八二年の状況で両プロジェクトとも機能していなかった。[16] 第二世代のプロジェクトが立ち消え的な結果となったのは、ＮＣＣの場合について言えば、前記の開始要件に照しＱＷＬを試みるには適切でないものがあったこと、一般的な問題として予算局があまりに硬直的な過程を予定したことをあげることができよう。

3　第三世代の試み

予算局が第二世代の試みを行なった際に二つの機関以外でQWLに関心をもつものがあったが、予算局はその能力の限界もあって、情報の提供等を行いつつ独自に行なうことを認めた。郵政事業、労働省および国防省などでその試みがあった。[17] このうち、QWLの関係者が注目してきたのは、国防省におけるもので、後述する。QWLの試みは、活動を持続することが困難であったが、一九八一年に公式に発足した国防省のQWLがもっとも安定して持続した。第二世代のプロジェクトと対照的に、特定の理論、管理方法、手順を予定せず、確立した労使協議制の一部として、柔軟に行なわれてきたところに特徴がある。職務再設計も含むが、職員参加による問題解決も行なっている。

連邦公務におけるQWLの試みは、八〇年代に入り、転期を迎えた。第二世代の試みの助言者であったトリスト等は、後述のように八一年に九つの連邦プロジェクトの評価のための調査を行ない、結論としてSTS論によるQWLは、実施される価値があることを説いた。しかし、QWLの試みが発展・持続するためには、労使関係上の枠組みが必要であった。いずれの場合も合同委員会が多層で形成されていたように、団体交渉では対立する労使が、QWLでは協力することが最低限必要であると認められていたわけである。この点において、次の二つの事態があり、七〇年代の枠組みが崩れたのである。[18]

第一に、一九八二年に、第二次石油危機後の緊急措置として、法律による賃金抑制が行なわれ、労働組合が政府を信頼しなくなった。

第二に、QWLを推進しようとする組合と予算局側との共同声明が一応成立したが、予算局が署名せず、その人事管理に関するマニュアルに一章を設けた。これは、QWLのための合同委員会は制度上残されたと言え、QWLは基本的に、使用者の管理の一環であるとの位置づけである。このマニュアルの中で、予算局は、QWLを望ましいとみ

なすが、自ら積極的に計画を樹立して働きかけるのではなく、個別の試みがあれば支援するとの立場をとっている。

4　州レベル等におけるQWL

州と市レベルでも、かなりの数の試みがあった。一九八三年頃のまとめで[19]、州レベルにおいては、ケベック州の六つの省や機関でQWLその他の仕事の革新のプログラムが始められていた。労働組合の参加がなく、上級、中級管理者の教育を重点としていると報告されている。オンタリオ州では、八一年二月オンタリオ州人事委員会（the Ontario Civil Service Commission）とオンタリオ公務員組合（the Ontario Public Service Employees Union）の間でQWLについて共同宣言し、協定が結ばれた。また市レベルでは、多数の自治体がQWLの一般的分野で何らかの試みをしているとしているが、件数、事例については記述がない[20]。

言及されているオンタリオの労使間の共同宣言は、①仕事の環境（work environment）の変化をもたらすような、また、仕事のすべての面で肯定的な関係を高める雰囲気を作り出すような実験に取り組むことに合意する、②実験の目的は、職員が課業の実施方法の決定権に参与するような仕事の環境を作ることにある（ただし課業そのものの決定は含まれない）、③職場の革新は職員の職務満足、組織の有効性と生産性の向上をもたらすと期待される、④実験の成果は職員にも公正に分つ、またプロジェクトによる一時解雇は発生させない、⑤プロジェクトへの参加は十分な情報により検討してからなされるべきであるとしている。

特に、QWLの核心が課業遂行方法――課業そのものでなく――の決定に職員が分をもつことにあるとしていることが注目される。協定では、実験に参加しない者が不利益をうけないこと、協約条項はすべて適用されること、三〇

日の予告でいずれの側も実験参加をやめうると規定している。

一九八六年現在で、オンタリオ州のQWLに関する試みは三件であった。[21] 第一は、メンタルヘルスセンターに属する法を犯した精神障害者の収容施設で行なわれた。この施設では、強い職業上のストレス、職員の自殺やアルコーリズム、高い欠勤率、険悪な労使関係などの問題があった。州の人事委員会からの働きかけで、QWLの導入が図られた。公式目的としては、患者への質の高い処置、従業員の参加により仕事を満足できるようにすること、従業員と患者の心身の健全を促すことが掲げられていた。オンタリオQWLセンターの派遣したコンサルタントが運営委員会に加わり、患者に対する給食方法の改善、職員の勤務態勢の変更等を行なったが、職務の再設計には進まなかった。ストレス、出勤率、労使関係は改善した。管理者の交替、QWLを推進した組合役員の落選、コンサルタント契約の終了などで、QWLの試みは継続できなくなった。

第二は、免許に伴う徴収事務を扱う消費者・商業関係省の収入事務所で、八三年一月から行なわれたものである。ここでは事務手続が順序を追って厳格に定められていた。オンタリオQWLセンターのコンサルタントが入り、STSの立場で二つの半自律的作業集団が導入された。これにより業務の遅れが解消し、モラール、出勤率の改善がみられた。しかし、中間管理職の反対などがあり、他への普及が困難であった。

第三は、大規模な重度障害者の居住・訓練・治療施設におけるものである。ここではモラール上の問題があり、労使関係も安定を欠いていた。高い質のサービスと職員が価値ある存在として認められることを目指し、八四月八月、QWLを公式に関始し、合同運営委員会が設けられた。オンタリオQWLセンターがコンサルタントとして、職員参加による職務再設計が重要であること、当初から普及を考慮すべきことを助言し、四カ所が選定された。

これらは、STS論に立つオンタリオQWLセンターが関与しており、連邦プロジェクトと異った特色もある。まず、第一例、第三例のように、サービスの質を問題としている。とくに第三例ではサービスの質についても全人(whole person)としての諸種の必要に対応するという姿勢をとっている。

第二に、連邦のプロジェクトに比較して対象人員の規模が大きい。第一例第三例でそれぞれ職員二〇〇名程度が対象となった。また、オンタリオQWLセンターは、第二例の経験をふまえ、第三例にあたっては、上述の通り普及拡大にプロジェクトの初めから取り組む方針をとった。

(10) Jan M. Mears and Lucie Brunet, "Overview: QWL Activities in Canada, " in Neal Q. Herrick ed., *Improving Government* (New York: Praeger Publishers, 1983).

(11) Edward Cross, "Federal "Quality of Worklife" Experiments," in *The Labour Gazette* April 1977.

(12) 大臣の会議体でそのもとに事務局がある。各省プログラムの承認、行政に共通な事務の管理、人事政策、公務員組合との交渉などに当る。

(13) Margot Cameron, "A Crown Corporation: Process versus Outcome" in Herrick ed., op. cit. do., *Quality of Worklife: Strategies of Initiation in the Canadian Federal Public Service from 1974 to 1981, and their Effects on the QWL Project at the National Capital Commission, Ottawa, Canda,* 1981. mimeo.

(14) James B. M. Gibson, "Quality of Worklife in the Federal Public Service," in *Quality of Working Life: the Candian Scene* Vol. 2 No.4, 1979.

(15) Gibson, op. cit.

(16) Christopher M. Jones, "Major Obstacles to QWL's Development in the Canadian Federal Public Service," in Herrick ed., op, cit.

(17) ibid.
(18) ibid.
(19) Mears and Brunet op. cit.
(20) やや古いが、アルバタ州労働省の新しい人間資源管理に関する調査リストによると、カルガリ市（部門別協議、職務拡大、職務充実）エドモントン市（部門別協議、分権化）や多数の病院で部門別協議や勤務体制の革新がなされている。(Alberta Labour, Labour Management Services, *Human Resource Management——Changing Times in Alberta*, 1979).
(21) オンタリオ州人事委員会からの聞き取りによる。

三　実験と試み——その内容

1　カナダ統計局の半自律的作業集団[22]

i　概要——半自律的作業集団

カナダ統計局情報処理部キーパンチ班（Key Punch Unit, Data Processing Division, Statistics Canada）は、コード化したプログラムおよび統計データにより、パンチカードに入力する業務をしていた。この二四名の部署が実験の対象に選ばれた。業務が工場におけるものに類似しているほか、多数の規則があり、当初コンサルタント（Courtney Pratt）が行なった面接でも、学校の子供のように扱われているとの意見が多く、仕事は組立ラインにおけるようにきまりきったものであり、全体の中のどのような仕事か解らないと言った意見が表明された。しかし機械のもとで働

くのは楽しいとする者が多数であったし、学習の意欲、自律の希望も述べられた。

部管理者、監督者、従業員代表、支部組合代表よりなる運営委員会がおかれ、前記コンサルタントが統計局人事部の職員一名の協力を得て、計画を指導した。コンサルタント自身は、推進協力者（facilitator）の役割を果たす構想であったが、前半では主導的な役割を果している。特にＱＷＬの趣旨の浸透、実践的な調査分析の実施、プロジェクトの基本方向の提示などを積極的に行った。その後次第に支援・助言の役割に活動を限定することとなった。

プロジェクトは一九七六年九月に始まり、七八年三月に終ったが、コンサルタントの評価報告書によれば、終り頃には、キーパンチ班の状況は「劇的に」変化していた。半自律的作業集団が形成されていたのである。すなわち、班は三つのグループに分れていた。グループは一定の動かし得ない条件（依頼側の仕事の量・質、一定の規則など）以外では自律性をもっていた。グループ内の個人への仕事の配分、スケジュールの決定はグループメンバーによってなされていた。作業上の疑義等について個別作業者が直接依頼者と接触した。監督者は経常的な監督管理は行なわず、求められた時に支援した（第一表参照）。各グループに生じた問題は、ほぼグループで討議して対応を決定していた（もっとも、有効に処理できるか、グループ間で差があった）。個人はいずれも能力を伸張した。また責任感が個人としてもグループとしても高まった。これらは、予算局のＱＷＬ実験計画の趣旨に沿って、コンサルタントがここで実現しようとした内容がおおむね実現されたことを示している。

ii　過程と経験

半自律的作業集団を形成した過程は、コンサルタントが計画したステップと具体的事情とが絡み合って複雑である

が、次のように示すことができよう。これは論理的ステップであり、時間的順序と必ずしも一致しない。

開始（運営委員会の形成、ＱＷＬの周知、関係者の啓蒙と支持の取りつけ、現場の関心の明確化）

導入環境の整備と自主的問題解決（現場関心事項の処理、課題別委員会の設置と活動、自主活動の経験など）

診断と行動計画（コンサルタントによる診断調査、ＳＴＳ的分析、その後の計画の形成など）

作業グループの編成と半自律的作業集団への移行

半自律的作業集団の成長（コンサルタントによる教育その他の支援、半自律的作業集団による業務処理の円滑化、特定課題の処理、監督者の役割変化など）

以上の過程に沿って、ＱＷＬプロジェクトとして重要と思われるいくつかの経験について紹介しておく。

(1)　開始の際のコンサルタントによる従業員との面接等に際し、前記のように仕事の特性についての意見も出たが、仕事には間接的な職場の諸条件についての不満が強く表明された。例えば、フレックス・タイム制がない、機械の傍で飲料を飲むことができない、更衣室に鏡がない、といったものであった。部外者にとって些細な事柄も当事者にとっては重大であった。管理者が従業員の希望に沿って改善を図ることは、プロジェクトへの従業員の参加のため不可欠であった。開始直後に、現場の要求を受けて、監督者の机に受話器をおき、従業員が使用できるようになった。機械の傍で飲料を飲むことは、部が強く反対し時間を要したが、従業員が有害な影響を生じないか供給先に照会するといったことがあって、部管理者は遂にこれを認め、この班以外にも適用した。これ以降、部管理者は、物的条件が許す限り従業員の提案を受入れるようになった。

(2)　フレックス・タイム制の導入についての希望が強く、従業員の提案により実験開始の翌月から一日の中での個

人選択により出勤時間を弾力化し、翌々月には、部管理者、予算局、組合幹部の承認を得て週の所定時間の中で自由化した。従業員が独自にルールを成文化して運用した。フレックス・タイムは従業員に好評で、この制度があったために実験に参加し続けた者が何人かいたし、従業員代表が実験終了の頃中央のコア・グループに提出した報告でも主要な項目の一つになっていた。それまで休暇を分割取得することはできず、このため従業員は、小さな用事がある日には欠勤していたから、フレックス・タイムの採用により欠勤率が著しく低下した。

(3) 開始二カ月目に、作業者による課題別のタスクフォースが三つ設けられた。これらは、グループ別の週ごとの集会に中間報告しつつ提案をまとめた。レイアウトに関する委員会は、それ以前に従業員の希望で一度変更していたレイアウトをさらに変更する案を検討し、部の技術的確認を得て実施された。職場環境に関する委員会も細かな改善を提案した。前記の飲料の問題もここで扱われた。第三の仕事に関する委員会は、仕事の流れなどを検討する委員会であった。これはプロジェクトの中心部分に関連し、コンサルタントは、この委員会を通じて想定していた職務再設計を行なおうとしたようであるが、四カ月ほどで断念している。

(4) コンサルタントは、面接やハックマン＝オールドハムによる職務特性に関する調査[23]を一部修正して行なった。現場における職務特性上の欠陥や作業者の関心を把握するためのもので、後の第二世代のプロジェクトで仕事の社会的側面の分析に当たるものである。コンサルタントはもうひとつ業務の技術的側面の分析（ＳＴＳ的分析）を行なった。その中心は、生産に影響を与える変動要因を見出し、その統制の方法を検討するものである。コンサルタントは、表のような結論を得ており、これらは結局、半自律的作業集団に所要の機能をもたせることにより、解決されることとなる。

第1表　生産の変動要因と統制の変更
（キーパンチ班，カナダ統計局）

変動要因	統制方法の変更
仕事の量	変えられない。
仕事の型，構成	変えられない。
仕事の納期	職場が依頼者と直接交渉，日程計画方式の検討。
投入の質	作業者が直接依頼者と交渉。
仕事の困難度	変えられない。
利用可能機械	新機種に変更済。
機械の故障	変えられない。
チーパンチャーの出勤	フレクス・タイムの導入，個人の責任，仲間の圧力。
仕事の配分	仕事はグループごとに分けられ，次にグループ内で可能な限り個人の好みにより，個人に分けられる。
多様性；なさるべき課業	庶務と書記的仕事は作業者がする。
依頼者との関係	作業者による依頼者との直接接触。
作業日程	従業員により日程を計画する。必要なとき班長と協議。
構成員の職務能力	仲間による選抜，仲間による評価，パンチ以外の活動の訓練。
構成員の士気	従業員により多く責任を与える，衛生要因（作業条件など）に対処。
監督の質	監督者の役割が変化した。監督を集団で行う。

資料出所：注（22）の資料。

(5)　現場に三つの作業グループが、実験開始後間もなく編成され、そこで毎週討議が行なわれるようになっていた。英仏二カ国語を用いた現場全体の討議はうまくゆかず、フランス語を使う全体の三分の一の人々が、小集団を形成したが、この社会的集団が業務上の集団となった。英語を使う残り三分の二が二グループに編成されていた。(4)の分析が終了し、(3)の第三の委員会の能力上の限界が明らかとなった、七七年三月に、コンサルタントは、従来通り完全な監督下に行なう型、半自律的作業集団の型および中間型の三つの型式による作業を二週間ずつ計六週間各グループに経験させる提案を行ない、これが実施された。その結果、半自律的作業集団が好ましいと従業員が判断して、作業組織の変更が可能となった。従業員は、この経験を基礎に作業

組織内部およびグループ間の運営計画を決め、その後、実際の業務を行ないつつ、生産管理上の問題を、グループの会合で取り上げて処理しこの作業型式を定着させた。

(6) コンサルタントは、半自律的作業集団が円滑に機能するために作業者が必要な社会的技能を備えることが必要であるとみなし、意思決定やコミュニケーションなどに関する訓練を、グループの集会で実際に体験させつつ実施した。

表に示された変動要因の従業員の職務能力と関連して、実験期間中に、二つの課題があった。ひとつは、局の計画により若干の者の実績評価（performance appraisal）が必要となったが、現場では全員についてグループが参加することとした。監督者が案を各グループに示し、そこで論議した。結果は局側にとっても、従業員の多くにとっても満足すべきものであったが、苦痛が多いとの批判もでた。つぎに、他からの配転により三つの空席を満たす必要が生じ、規則に反しない限りで選抜過程に従業員の参加が認められた。一カ月も会合で討議を重ね、委員会が作られ、自ら定めたテストと候補者の上司のコメントを審査して対象者を決めた。転入者は他の場合より早く班に定着した。またこの手続を行ない得たことで作業者が自信を強めた。

(7) この班の監督者は、作業者に好かれていたが、相談することなく、細目にわたって指示する型の監督を行なっていた。QWLの趣旨を理解して、彼女はつぎのように行動した。まず書記的、庶務的な事項を訓練して一般従業員に移した。次に中途から一般従業員の会議に参加しないようにし、机も作業現場から他へ移し、助言者の役割をするようになった。最終的には、夜間のシフトの責任者にかわった。評価報告書では、実験の規模が小さかったため、実験の中で監督者を扱い得なかったとしている。

iii　成果と問題点

このプロジェクトについて、主要な成果と問題点をあげよう。

成果としては、まず、民間産業で実行例の少なくないSTS論に基く半自律的作業集団が、連邦公務でも導入し得ることが示されたことをあげることができよう。ただし、これには背景となっている条件があり、それを確定しておくことが必要である。業務の実態が、工場と類似していたこと、第一世代の実験では共通に、実験場所につき労働協約や規則の適用を除外できるようにするなど、公務が法令・指令にもとづいて詳細に業務を規定されるという条件が緩和され、その限りで民間産業に近い環境におかれたこと。この実験の場合、管理者側に意欲があり人的にも安定していた一方、労働組合も公式には支持し、実際上は介入しない姿勢であったから、労使関係上の摩擦が少なかったことを指摘できよう。

つぎに、作業者は、仕事関連の事項について高い自己決定の能力があることを実証した。しかし、STSの詳細な技法を習得することはなかった。技法の難しさが嫌われたものであろう。このこともあり、予定期間終了後継続するためにはなおコンサルタントの援助が必要であると作業者側も判断していた。

別項に述べるように、実験は作業者にとって好ましいものであったが、「生産性」の改善は実証されなかった。もっとも、成果の量・質の把握方法、環境条件のコントロールなど計測上問題があることが評価報告書に述べられている。

最後に、評価報告書が述べているように、実験中は短期間のため問題とならなかったが、長期的には職務分類と個

人の格付けについての新しい処置が必要となる。即ち制度上はキーパンチャーに三ランクあり、割当てられる仕事も違っていた。実験では、仕事がグループ内で自主的に、そして平等に配分されるようになったから従来の分類は不適当となるはずであった。

(22) *Report on the Quality of Worklife Experiment at Statistics Canada*, March 1978, mimeo.

(23) J. Richard Hackman and Greg R. Oldham, *Work Redesign*, Appendix A, (Reading, Mass: Addison-Wesley Publishing Co. 1980).