

公務におけるQWL(下) : 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)

3

(開始ページ / Start Page)

101

(終了ページ / End Page)

131

(発行年 / Year)

1989-12

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00007439>

公務におけるQWL (下)

——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 (以上前号)
- 2 国務省翻訳局の「準自律チーム」 (以下本号)
- 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——労使協議制下のQWL
- 四 成果と問題点

公務におけるQWL (下)

2 国務省翻訳局の「準自律チーム」⁽²⁾

i 概要——「準自律チーム」

国務省翻訳局 (Translation Bureau, Department of the Secretary of State) の二課、博物館課 (Museums Section)、中央科学課 (Central Scientific Section) 職員四〇名が、実験の対象となった。

翻訳は学位のある専門職が担当していたが、業務内容は両課で差があり、前者に比較して後者では、担当者が、専門分野ごとに細分化し、専門性のゆえに代替が困難であった。依頼される仕事は長期的単発的である。博物館課の仕事は、短期的なものと長期的なものが混在し、依頼先も決つていと言つた差があつた。高い学歴と業務の差が、実験における共通性と差異に反映した。

担当コンサルタント (Gerald Lefebvre) は、他の二プロジェクトとは対照的に、積極的な指導、介入、調査の実施等、特に予定した手順による目標とする状態への誘導は行なわず、関係者と対等な立場で意見を述べて、自主的意思決定を促したり、対立による行き詰りを打解する場面を設定するなど、触媒 (catalyst) としての役割を果たした。この業務遂行のスタイルは、この実験の場合に彼がQWLを基礎的生産単位が「準自律チーム」(quasi-autonomous team) となることであると理解していたことも不可分である。関係者の自主決定では、実験の行方が定まらないことも考えられるが、結果的にはルフェーブルの想定していた準自律チームが形成された。

そこで、準自律チームであるが、これは半自律的作業集団と同義である。ただし、一定制約条件のもとで、集団がその所属する大きな組織に責任を負うとともに、内部運営について完全な自主決定を行なうことを意味している。組織の基礎的単位における民主主義といった政治学的関心があると想定され、仕事の体制 (work regime)、QWL体

制 (QWL regime) という表現が用いられている。コンサルタントの評価報告書には、STS論には言及がない。

実験においては、それぞれの課が、「準自律チーム」となった。もつとも、それぞれの構成に差異があった。第一の共通的特質は、集団として責任を担うことである。具体的には、実験開始に際して局側と課のメンバーとが、産出量について実験前一年の水準を上回る水準を達成すること、完成したテキストと依頼者へのサービスの質を維持すること、納期を尊重することなどを合意したことがその内容であった。なお、制約条件として、職務分類と給与は変更しない等があった。

第二の共通的特質は、集団として意思決定を行なうことである。これは「自主管理」(self-management)と類似するが、ルフェーブルはイデオロギー的なニュアンスのない「自己組織」(self-organization)と表現した方がよいとしている。これは、意思決定が前記責任と不可分で、それに伴う制限があるためである。また、組織として独自の意思決定がなされるという意味のほか、個性ある多様な「自己」の必要が組織において実現されるとの意味を含めている。

ii 具体的施策

実際に課レベルで行なわれた主な事項には次のようなものがあった。

○リーダーの選出 課ごとに従来の課の管理者に当たる者を選出した。博物館課では、従来の課の管理者とその支持者五名が課を去ることによって自主的意思決定が可能となるという劇的な事件があった。このことの示すように、リーダーの選出は自己組織の重要な内容である。ただし、具体的処理は後述のように複雑である。

○作業組織、作業条件等の決定　職務再設計的な変更として、従来あった課内の班組織の廃止、翻訳者と校閲者の区分を廃止し役割を交替し得るようにしたこと、翻訳者が依頼者と直接接触できるようにしたこと（博物館課）。

課業の配分はグループにより認められた職務能力による。個人の質・量の目標を仲間の承認のもとに決める。博物館課で「品質管理」のステップを設けた。長と翻訳者が交替で当った。中央科学課では依頼者との接触、各省から専門用語の情報を得る専任者をおいた。

勤務時間・勤務日程の完全な自由化。

○メンバーの採用　責任を共有するため誰を採用するかが重要である。両課とも、自主的に選考を行なった。

○業績の評価　各課でメンバーの業績の評価を行なった。職務能力の向上を目的として、仕事をいかにやっているかは口頭で仲間が当人に示した。昇進等の目的の評価は、（従来の課長に代る）コーディネーターや仕事上接触のある仲間が行なった。

実験では、通常の規則・手続、労働協約の適用除外が可能なものとされるといふ、発足時の条件のもとで、課単位のグループが、内部運営について自律的に行動できたが、課は伝統的組織の一部であることに変わりがなかった。実験にあたって設置された、行動委員会 (the Action Committee) が、この新旧組織を繋ぐ役割を果たした。この点は何の二つのプロジェクトではなかったことである。配置転換、採用、生産管理等について、課の決定を局として有効とするための決定を行った。この委員会は、当初は、管理者側代表一名、組合代表一名、国務省人事部門代表一名から

形成され、その後、増員している。コンサルタントと二課の代表が毎月行なわれた会議に出席した（二課代表は隔月に）。この委員会は、上述のほか実験の指導・助言、予算局への情報提供を課題としていたことは他のプロジェクトと同じである。

iii 成果と問題点

一年半の実験の成果であるが、評価報告書の一部をなす博物館課員の報告によれば、実験以前には個人が必要に迫られ努力して昇進などの報酬を得たが、「巨大な機構の囚人」であった。しかし、報告時には、チームの一員としてチームの成功と失敗に与り、仲間との関係が開放的で建設的批判が行なわれ、満足すべき心理状態にあると述べている。ヒエラルキーにおける疎外感と競争を克服し得たという意見である。

産出量、「生産性」については、ルフェーブルの報告書に客観的資料による記述がない。実験の解釈は微妙であるが、実験中に上昇傾向があり実験の前提となった従前の水準は、維持ないし達成されたとみられる。管理者側意見に傾きがちな行動委員会が、実験終了後、他課への拡大を提案したこと、また、局としても拡大を計画したことからもこの点が推測される。⁽²⁵⁾

以上、実験は、与えられた条件のもとで、職場の自律化に成功したが、いくつかの問題があった。

第一は「QWL体制」から排除された人達の存在である。これは、三つの理由から生じた。まず、伝統的ヒエラルキーにおける権威構造では、組織の長に意思決定の権限が与えられるから、集団が意思決定の権限をもつ自己組織とは原則的な対立がある。実験にあたって課の管理者が伝統的な権威構造に固執した場合、行き詰りとなる。博物館課

の場合は、旧「体制」の支持者が追われたのである。実験の第一段階で、この課の管理は、上級校閲職（TR4）が、課を部に対して代表する役割、業務の監視、質の維持などを行ない、上級書記職（CR4）が、依頼者との折衝、課業の配分、「生産管理」を担当した。課員が一カ月任期の長（President）を選出したが、この者は部の会議に上級校閲職に随行する程度の役割しか果せなかった。第二段階では、三カ月ごとに選出される長に、二人の権限が集中された。もっとも長は課員集団に対して責任をもち、以前は二人が権限を専一的にもっていたのとは異なる。補佐（Vice-president）が一カ月ごとに選出され、長の役割の一部を委ねられた。中央科学課では、実験に当り、二人のコーディネーターが選出された。これは、上級校閲職および上級書記であつて、旧来の秩序におけるものと結果的には同一である。前者は課全体の調整、他は依頼の受付、課業の配分などが役割である。この課の場合は、報告にはないが、管理の地位の者が自らの役割の変化を認めたため問題は生じなかつたものであらう。

つぎに、中央科学課で、個人業績の悪い翻訳職一名の配転を求め、実現させた。ルフェーブルは、チームの責任が個人に分割されるため、中間の業績の評価は——前記のように能力開発を促す目的がある一方——厳しい自己規律となると解している。

三つめに、QWLの雰囲気になじめず自発的に他へ転じた者、および実験によつて与えられた機会をよく利用して能力を向上し、これを利用して転職した者が、中央科学課の記録の中にみられる。行動委員会の実験後へのプランでは、伝統的組織を愛好する者が出るのは不可避とみなし、そのような者には、旧来の組織の中で雇用機会を与えるべきであるとしている。

第二の問題は、目標と過程に関する。実験の場合、実現すべき組織の理念は明確であつたが、その具体的モデル、

到達すべき過程は明確ではなかった。実際、二課でこれらに差異があった。この点は、予算局にとっても不安であつたらしく、第二世代では、当初から予定した変化過程を守る方針がとられることとなった。

第三に、伝統的ヒエラルキーと「準自律チーム」の接点についてである。この実験では、行動委員会が緩衝装置としての役割を果たした反面、中間管理者層が計画から基本的には除外されることとなり、この層の疑惑や不信を招いた。実験後、二課をどのようにヒエラルキーに再統合するかも問題であった。実験が日常業務となりうるためにはこの問題を解く必要がある。二課の課員集団は実験終了後も、その体制を希望したが、同時に現実的に妥協案も示した。課への転入および課からの転出については、課側と局側の同数の委員により取扱うこと、博物館課の上級校閲職については、合理性ある基準により、課側と局側で合同して決めることが、その提案の中に含まれていた。

(24) Gerald Lefebvre ed., *Report on the "Quality of Working Life" Experiment Carried out at the Translation Bureau*, 1976-78, 1978, mimeo.

(25) J. B. M. Gibson, op. cit.

3 税務地方事務所における参加的管理⁽²⁶⁾

実験場所はカナダ国税省ロンドン（オンタリオ州）地方事務所検査部（Audit Division, London District Division, Revenue Canada (Taxation)）である。

他の二例と異り、大きな業務単位であり、一九七六年四月の人員が一二五名（一九七八年一月、一五五名。いずれ

も実験に参加しなかった一課を除く）である。部には九課があった。

検査部の仕事の特性は、専門性が高いこと、基幹部分は単独で行なわれることであろう。このような仕事の特性にもかかわらず、監査人である一般の職員は、子供のように細かく監督され、厳格な規則を守り、組織全体についての情報をほとんど受けず、自主的決定の余地がない状況であったとコンサルタントは記しており、一般職員や監督者の不満が多かった。

コンサルタント（Kenneth Taddoe）は、プロジェクトの過程にあまり介入せず、QWL、STS論の紹介、コミュニケーションの円滑化などのためにセミナーを行つたほかに、推進協力者としての役割を守り、表面に現れた活動はしていない。

このプロジェクトで実施された主な試みは次の通りである。

- （１）技術評価委員会（Technical Assessment Committee）とよばれる、各課の一般職員の代表を含む委員会によって、検査の技法と手続に関して、STS的分析を行なつた。しかしこれは職務再設計としては実現されなかった。
- （２）このプロジェクトでは、従来からの単純なヒエラルキー組織をそのままとし、課を半自律的なものとし、管理・監督を参加的なものとすることを試み、或程度実現したと、評価報告書は述べている。

従来からの組織編成は、部長―課長（section chief）―グループ長（head of group）―監査係（一般）というもつとも一般的なものである。実験開始後、課やグループでの全員会議が恒常的に開かれ、長とメンバーの間、グループ間、課間の意思疎通が行なわれるようになった。また、ビジネス・ファイル課で、一般の者が協議して仕事に関する改善案を作り、グループ長層、課長層の承認を得、さらにグループ長と一般からなる小委員会が優先順位を協議し、

課の会議に結果を報告した。このような問題解決の課内タスク・フォースは、他の課でも生まれた。コンサルタントのチーム形成に関するセミナーで、コミュニケーションや集団による問題解決法を参加者が学習した。グループ長の役割は、指揮統制的なものから、教育訓練、調整、技術的援助を中心とするものに変った。

他のプロジェクトと同様、部レベルにQWLの運営委員会があったが、この委員会は意思決定権限がなかった。七七年一月に、各課職員代表のほかに部長、課長を含めた管理委員会 (Management Committee) に組織変更した。この委員会はQWLとして行なう活動の指導・支援のほか各課の事業計画と予算の調整などの広い権限をもっており、職員代表が課の会議とも連繫することにより、上下コミュニケーションが改善した。形としては、部の意思決定へ職員代表が参加したことになる。七七年一月には、ビジネス・ファイル課、現地検査課 (Field Audit, 二課ある) で、一般職員の意見を反映しかつ部の計画と適合する形で、次年度の業務計画を作った。

ビジネス・ファイル課では、職務再設計が実施されたが、その中で、グループ編成を流動的なものとし、グループ長の役割を変更し、監査係の自由度を増大させた。

(3) 一般の監査係、グループ長などが解決を望んでいた作業条件等に関わる多数の事項が、運営委員会の選択したテーマについての課題別タスクフォース (部レベル) 等で取り扱われ、相当数解決された。服装の自由、机でコーヒーを飲み得ること、出勤届、休暇届を自主規律によるものに変更、フレックスタイム制、ローテーションの改善 (能力が向上する方向で)、管理能力開発プログラム、個人業績評価方法などである。これらは、仕事の内容よりは仕事に関連した事項である。しかし、自主規律、能力の発展などのQWL的価値を実現するような狙いの制度改革であった。

ロンドン地方事務所の場合、QWL的価値を目指した多様な試みがあり、それをもって特徴とすることも出来ようが、実験の主な内容は何であつたか、検討が必要である。技術評価委員会によるSTS的分析はなされたものものこれによる改革は行なわれなかつた。高度の知識を要する単独作業、その重要部分が事務所外で行なわれる事情のもとでSTSアプローチが有効であるのかの疑問がある。実際には、QWLに内在する価値をふまえつつ、まず部レベルで、次いで課レベルの一般職員の参加したタスク・フォースを利用しつつ問題解決に當つた。また、ヒエラルキーを維持しつつ、部レベルでの職員の参加および参加的管理を行つた。全体としては、職務再設計であるよりは、一般職員の関心事項の参加的方法による解決に諸活動の比重があつたと解される。

職員の要求に沿つた職場の改革がなされたが、「生産性」は当初の実験期間の一年半では、QWLのための会合、セミナー等のための時間も多いため、低下が予想され、実際、実作業時間が三五%程度低下した。実験に要した時間による支障は、一時的で、能率の回復・改善を当初から期待していたので、この期間について判断するのは酷である。また、この事業所のことではないが、入離職・異動が激しく、例えば、ビジネス・ファイル課では、期末三九名に対し期間中の転入三七名、転出・離職三〇名にも及んだ。高い異動率は、「生産性」にも影響している。また、新入者が多いと、継続に支障を生じることが考えられる。実際七七年九月に実験期間終了後も継続するか調査したところ、新人が多数派の庁内検査課 (Office Audit) のみは消極的な意見であつた。他は継続を希望した。

職員全体としての要望、未解決な課題もあり、当初の実験期間終了後も活動が続けられた。ロンドン地方事務所以外へ普及しようとする動きもあつたが、新技術の導入による機構再編成で実現しなかつた。⁽²⁷⁾ 他の二実験に比較すると特定の顕著な革新が実現したとは言えないが、伝統的ヒエラルキーと矛盾を来さずに現実的な試みを行なつたと言え

よう。

(26) Kenneth Taddéo, *Report on the Quality of Worklife Experiment at the London District Office, Taxation Canada*, April 1978. mimeo.

(27) James Gibson, op. cit.

4 意識と「生産性」(第一世代実験の評価)

カナダ連邦公務第一世代のQWLプロジェクトの成果は、第二表のようにまとめることができよう。このプロジェクト終了後、コンサルタント等により、三つのプロジェクトごとに、また全体をまとめて評価報告書が書かれた。しかし予算局側には、コンサルタント活動そのものと同様、評価報告書は役に立たないとみなす者もあった。⁽²⁸⁾ 全体の評価報告書は、請負ったコンサルタント会社の、プロジェクトに関与しなかったヴァンクーバー事務所(の者)(D. M. Cawood)が作成しており、⁽²⁹⁾ 実験場所の実情をどこまで把握していたのか疑問がある。また、ミシガン大学社会調査研究所(the Institute for Social Research, University of Michigan)による標準化された組織の評価のための質問紙(the Michigan Assessment of Organizations, MAO)を実験の前後に参加者に記入させ、その回答の変化をみることを主な評価方法としていたが、この質問紙そのものに関する疑義、適用上および解釈上の問題があり、また客観データが組織的に整えられていないなどの疑問もあった。⁽³⁰⁾ そこで、データを追加するなどしてクラウダー(D. K. Crowder)が、評価報告書の再検討を行なった。表は主としてこれを参照し、個別評価報告で補った。

第2表 第1世代の実験の成果

	態 度 (実験前後の比較)	行 動	成 果	備 考
カナダ統計局	全体的満足(→) 職務の自律、多様さ、結果のフィードバック、仕事の自己統制(✓) 監督者の役割(仕事の統制、目標設定、問題解決)(✓) 仕事の相互関連、個人の意思決定(✓) 内的報酬(✓)	報酬について有意味なデータなし。病気休暇と無給休暇が減少した。	監督者1名なしに運営。1人当り処理カード枚数は低下したが、業務量減のため。	コンサルタントの介入がかなり目立つ。
翻 訳 (博物館)	全体的満足(→) 職務の諸側面(→) 監督者の生涯指向(✓) 監督者の意思決定(✓) 監督者の決定への参加(✓) メンバーの決定への影響(✓) グループの分化(✓)	実験終りに近く6名がやめる。集団との関連あり。その他データなし。	実験中に1人当りのワーク数は増加傾向にあった。平均水準は実験前と同じ。	従来の監督者をやめ輪番の長をおいた。集団自治。
翻 訳 (科学)	全体的満足(→) 大部分の職務の諸側面(→) 職務の自律(✓) 監督者の意思決定(✓) 監督者とのその他の関係およびメンバーによる仕事の統制は不確定	1976.12~77.12の振出QWLをきらって1人能率低く振出させる1自発的転職 4 3部による配転	実験前に1人当りワーク数は急速な低下傾向。実験中に反転上昇したとみられる。平均は低い。	従来の管理者は維持された。集団の自治は拡大。
税 務 (ビジネス・フテイル)	全項目ほとんど(→) 仕事の速度・仕事の決定(✓) 人事への参加希望(✓)		1ケース当り時間5分増 1ケース当り誤り 0.41 → 0.33	他課より組織変更がすすんでいた。
税 務 (現地検査)	全体的満足(→) 内的・外的報酬への満足(✓) 仕事の速度決定(✓) グループ内の関係(✓) 監督者役割(好成績の評価、分権化、公正な部下の処遇)(✓) 人事への参加希望(✓)	部門から年間30%位が離職・振出するがこれは平均的。実験中2名やめたが普通の比率。	1ケース当り時間11分減 1ケース当り誤り 0.20 → 0.18	課の改善案が出て直後のため反応項目が多い。
税 務 (庁内検査)	全項目ほとんど(→) 職務に必要な熟練(✓)		1ケース当り時間14分増 1ケース当り誤り 0.04 → 0.06	2回目調査時点で新人が多く、QWLに関心低い。QWLのため費した時間もと多い

(注) N. K. Crowder, *Quality of Work Life Experiments in the Federal Public Service*, c. 1978, mimeo 等より作成。

表において「態度」の欄はMAOを用いた実験前後の二時点間のスコアの変動についてまとめたものである。ケイウッドはふれていないがこのうち税務事務所のは、職員の入替りが多く、同じ対象に関するものとは言えず、また、ここにおいては、職務再設計の変化は微弱であった。⁽³⁾これらの点を考慮して表をみると、それぞれの場所での仕事システム等の変更は意識の面に反映されていると考えられる。すなわち、STS論による半自律的作業集団の形成を試みた統計局では、職務の側面について、また監督者の役割について、期待されるような意識の変化が観察される。「準自律チーム」となった翻訳についても調査上の監督者の機能が低下し、メンバーの影響が増大している。税務では仕事システムの変化が少なかったが、個人の自由度が拡大しており、ビジネス・ファイル課にその影響がみられる。現地検査課には注釈のような事情があり、積極的な評価へ動いている。

第二に、実験期間中の行動として、離職と出勤の客観データが断片的に集められたが、統計局で出勤率が高まった。自発的移动については、時系列的比較や詳細な理由別内訳がなく、実験の影響を判断し難い。

第三に、表において量的に生産性が上ったとは必ずしも言えないこと、税務における質についても同様である。しかし、クラウドの整理にも無理が多い。第一は、生産性の計測についてである。例えば税務の場合、何により生産性を測るか多様な意見がある。第二に計測期間の条件が問題である。統計では全体としての投入量が実験期間中に低下した。税務では期間中の人事異動が激しく平均的に習熟度が低下した可能性がある。翻訳でも税務でも、個別の対象の難易度といった質の変動がありうるし、翻訳では質を高めると量が低下する可能性もある。

以上、仕事とそれに関連した諸条件の変更に伴い、それに対応した認識がなされ、従業員にとっては主観的にも改善がなされたことになる。しかし、実験期間の限定された資料では、「生産性」が上ったことを確認することは困難

であった。転職行動についても同様である。

- (28) Margot Cameron, *Quality of Worklife: Strategies of Initiation in the Canadian Federal Public Service from 1974 to 1981 and Their Effect on the QWL Project at the National Capital Commission, Ottawa, Canada*. Paper presented at the International Conference "QWL and the '80s" 1981.
- (29) D. M. Cawood, *Quality of Working Life—Evaluation Report on Three Demonstration Projects in the Canadian Federal Government*. 1978, mimeo.
- (30) N. K. Crowder, *Quality of Work Life Experiments in the Federal Public Service*, c. 1978, mimeo.
- (31) ケイウッドの報告書では、税務におけるMAOの結果について、種々の解釈がありうることを指摘している。現地検査課ではチーム形成活動の影響がありうること、他の二課の変化はMAOで把握できないような微妙なものであったかもしれないこと、変化後もとの状態へ回帰する現象も起こりうることなどに言及している。

5 首都委員会におけるSTS的分析⁽³²⁾

i 環境条件と分析の実施

首都委員会は、連邦の主都に相応しい環境を開発、保全し又は改善するための、従業員一〇〇〇名程度の独立機関である。実験の場所として、この機関が選ばれたのは、前述の基準によるものであった。しかし、州や市の都市計画との競合、当初計画の完了などにより、その将来性について職員の間で危惧の念が生じていた。

プロジェクト実施運営の組織は、既述のとおり作られた。これに格別の問題はなさそうに見えるが、この機関の場

合、管理者の人事異動や組織変更といった予定外の事情が生じたほか、重要な関係者のプロジェクトへの積極的参加が不十分であり、プロジェクトの推進の障害となった。管理者側では組織の長の支持は一応得られたものの、長は合同運営委員会には入らず、次長が代った。また二つの組合のうち一組合は予算局主導であることに反撥し、代表を送らなかった。仕事グループの代表で計画チームに加わった者の中にも役割を理解せず、代表をやめたいとした者がいた。事後的には実験に不適切な条件になったが、予定された手順でSTS的分析が行なわれた。その結論としての勧告に至るまでの段階は次のとおりで、一九七九年九月から一年三カ月程度を要した。

A 社会側面の分析

(1) 問題の識別

(過程の基本である)仕事グループ(work group)における協議を開始すること、直ちに処理できる問題を見出し、管理側で対処することよりQWL推進の意欲を立証すること、今後分析すべき関心分野を明らかにすることなどを目指し、監督者を含む各グループで、すべての問題を出し、整理して計画チームに提出した。グループは、部のもとにある課を基本とし、一部分割した場合もあり、コンサルタントが編成案を作り全員の承認を得た。問題は、グループの範囲内で処理できるもの、部全体として処理すべきものに区別した。後者をさらに分野別に分類した。前者について、課長(chief)が対策計画を樹て、その進展状況がチェックされた。もともと、大部分の問題は後者に属し、技術側面の分析が終るまで保留となった。

この過程で、直ちに解決されない問題が多いこと、対応しようとしなない管理者への不信や、課長に不安感が生じたことなどの問題が生じた。

(2) 組織に関する質問紙調査の実施

ミシガン大学のMAO調査を実施した。結果はコンサルタントが分析し、課長とグループに説明した。調査が従業員の関心と適合しないことに不満が多かった。

(3) 問題識別のフォロー・アップ

(1)の約一年後の面接で、問題関心分野が持続しているか、態度変化があるかを確かめ、勧告を作るために用いる目的で個人別面接が行なわれた。

B 技術的側面の分析

(1) 第一次精査

一部の仕事システムの特徴と環境の把握等のため、コンサルタントが、管理者等との面接、書類、組織図などにより、多大の時間を用いて精査し、計画チームの了承を得た。入力―変換―出力の内容と特色、サブ・システム（仕事グループ）、主な環境の変動要因とその影響などが明らかにされた。

(2) 単位業務（unit operation）の識別

各仕事グループ特有の課題である入力を出力に転換する主要行程を明らかにする。コンサルタントがその意味を計画チームで示し、そのメンバーが各仕事グループで検討した。

概念の把握が困難で時間がかかり、従業員に不評であった。しかし意思疎通が密になった。

(3) 変動要因（variance）の識別

各単位業務に妨害的な影響を与える、または標準から乖離させる要因を見出す。仕事グループが実施した。

(4) 主要変動要因の識別

どの変動要因が変換過程にとって決定的か把握する。仕事グループが実施した。困難で時間がかかり不満を呼んだ。

(5) 変動要因のコントロール

変換過程のどこで、誰が、何によって主要変動要因をコントロールできるか見極め、変更の勧告を作る。これを仕事グループが実施したが、困難が多かった。

C 勧告

(1) 勧告の作成

各仕事グループから勧告を出し、それをまとめた。A(1)で保留中の問題が考慮された。

コンピュータを維持できるか見通しがつかないという事態が生じたため勧告が書きにくかった。勧告の相当部分はグループ固有の問題であることが解った。

(2) 勧告実施を評価する尺度の検討

勧告が実施された際の有効性を評価する尺度を仕事グループが作成した。

(3) 勧告の実施

合同運営委員会および管理者が承認して勧告が実施されるはずであった。

最終的な勧告は、一一分野の三二項目である。分野は、業務に関するもの（技術的変更、業務内容と実施方法、優先順位、スケジュール）、人事・労務に関するもの（弾力的勤務態勢、教育、人事考課、キャリア開発）およびコミ

ユニケーション、組織となっている。賃金や職務分類等が入っていないのは、法令等の枠内という条件の反映であろう。組織の項目においては、増員要請、権限の再配分など伝統的なもののほか、責任を拡大して職務再設計的な内容となっていると推測されるものがある。業務実施方法の中でプログラマーが依頼者と接触したり決定に参加する変更がある。コミュニケーションとして、課単位の会合を定期的に開き、一般従業員からも発言できるようにし、計画チーム・メンバーからも報告があるようにすることなどが提案されている。また、このほか、自己実現的な要求を反映するものとして弾力的勤務態勢、キャリア開発などをあげることができる。勧告終了後、従業員はさらにQWLプロジェクトを続けるか否か投票したが、継続の意思表明が多かった。仕事グループで職務に関連する事項について協議し、グループ内で自主的に決定できるものは、改善することが出来たから、プロジェクト開始以前に比較すれば、職務における自由度が拡大したと考えられる。

ii プロジェクトの停滞

首都委員会に派遣されていたコンサルタントの一九八一年八月の報告では、組織変更、人事異動で管理者はほとんど入れ替り、これらの層に新しい教育もなされていないし、トップがQWLに関心をもたないため、主要な勧告は受け入れられず、計画チームの会合は続いているものの、展望がないとしている。

以上のような過程について、担当コンサルタントは、STS分析的な、硬直的なやり方はプロジェクトを弱体化したと反省している。計画チームをSTS的分析とは別の単なる問題解決グループにするといった自由な方法もあり得たと示唆している。硬直的に手順を踏むことによって参加者の不満が増大しているし、長い努力の結果得られた勧告

は、このような手続なしに到達できるかも知れない。STS的分析の結果到達した結果にSTSの組織改革が必ずしも明示されていない。さらに、勧告項目が多数であり大きな変更も含んでいたので、管理者が対応を渋ったとも判断される。

以上、首都委員会のプロジェクトに関する限り、予算局の第二世代の実施戦略は適切でなかったことになる。第三世代では、多層合同委員会を用いた、より弾力的なアプローチが試みられることとなる。

(32) Margot Cameron, *Quality of Worklife etc.*, "A Crown Corporation etc."

(33) *Report on the Sociotechnical Analysis of Systems Division, National Capital Commission*, December 1980, mimeo. ♪
参照した。

6 国防省——労使協議制下のQWL⁽³⁴⁾

i 労使協議制下の発展

連邦公務における第三世代のQWL活動としては、国防省の経験がQWL関係者に注目されている。まず活動に持続性があったことがあげられる。一九七八年に、予算局から第二世代プロジェクト参加の招請があったときは、国防省の人事構成の特性などから辞退したが、翌年一〇月、国防省の管理者と文民職員の国防省職員組合(the Union of National Defence Employees, UNDE)の間の協議機関である全国労使関係委員会(the National Labour-Management Relations Committee)にQWLを検討する小委員会が設けられたのが起点となった。八一年六月に労使トッ

プの承認が与えられ、正式に発足した。実施は特定の基地を選んで試行し、よい成果が得られたので、それを拡大するという経過で最近に至った。連邦公務のプロジェクトが短期間で終了したり立ち消えとなるなかで、顕著な事例と言える。

このように、国防省においては、プロジェクトというより継続的活動としてQWLが行なわれたのは、その背景として労使協議の長い歴史があること、その労使合同の活動の一環としてQWLが位置づけられたこと、そして、活動内容が実際的なものであったことなどによるところが大きい。

国防省は、戦争を含む国の安全保障を課題として、軍人と軍隊がその主たる担い手であることは言うまでもないが、これを支援・補助するため、民間人が通常の公務員として雇用されている。ただし、軍人が管理者などとなることが少なくない。八〇年代の初めに民間人の総数は三万人を超えていた。その約三分の二は、コックなどのサービス職種や事務職であり、専門職や半専門職が八〇〇〇人程度、技能労働者が四〇〇〇人程度であった。これらの人々は数十の基地などに勤務し、一カ所当りの人員はきわめて少ないこともあった。一般公務員として、団結、団体交渉、労働協約の締結が可能であったが、団体交渉は、使用者としての政府を代表する予算局との間で行なわれた。中央で団体交渉が行なわれることに加え、連邦公務の団体交渉制度では、民間産業では取扱うことも可能な重要な事項（採用や一時解雇の慣行、組織、職務分類、技術革新、福祉など）が対象外とされており、これを、組合支部レベルで取扱う必要があった。

国防省文民職員の労使関係委員会が一九五〇年代の半ばから少数の基地で行なわれるようになり、六〇年代の後半に組合の支部全体に拡大された。その運営はおおむね協力的なものであった。この関係は維持拡大され、数多くの特

定主題についての専門的協議（安全と健康、麻薬とアルコール中毒、一般政策）や当事者がQWL類似活動とよぶもの（教育訓練、従業員援助制度）が行なわれるようになっていた。そこで、QWLが新たに課題となったとき、労使関係委員会のもとで、ひとつの追加的な活動として位置づけられ、円滑に受入れられることとなった。

連邦公務のQWLが、労働組合の協力の得られる場所を選び、多層の合同委員会のもとで行なわれたといえ、使用者である予算局が推進しようとしたものであるのに対し、国防省では、組合側の期待が先行し、組合が情報入手のため国際会議を開くことがあつて後、合同の活動として定着した。なお、他の各省と異り協力的協議が発展した背景としては、国防の支援・補助という業務の特殊性を無視し得ないであろう。即ち、この省の管理者にとって、安定した労使関係は緊急時に対応するために不可欠であるし、労働組合にとつても、軍事機構の中で対抗的関係を築くことは現実的でないという判断があると思われる。

発足当初の計画では、QWLの実施にあたつては、支部（基地など）労使関係委員会の小委員会が、討議と問題解決の場となり、そのもとに個別プロジェクトがおかれるようになっていた。中央には、QWL小委員会と、指導、モニタールなどにあたる専門家一人がおかれた。以上の組織は、第二世代のものと似ているものの、伝統ある労使関係委員会の中に位置づけられ、また、QWLが労使協議の発展として生じてきたため、管理者、組合幹部のコミットメント不足により、計画が不安定化する危険を免れた。⁽³⁵⁾

ii 実際のな態度とその適用例

QWL活動が実際のなもの——統一した理論はなく、他の好ましい経験を折衷して応用したもの——であったこと

は、例えば首都委員会の硬直的な分析手順や水準の高い勧告と対比すると明らかである。発足時のQWLの定式化(「仕事と労働者を向上する協働的参加的アプローチ」)では、QWLを職務特性と作業条件の分野に労使関係委員会による労使合同の努力を拡大するものであるとした。職務特性には、共同の意思決定、変化(change)の計画・導入への労働者の参加を含むと規定し、技術革新や組織の変化に対する従業員の発言を可能としている。作業条件には、教育訓練、安全、生活の向上等を含むとしている。職務設計より広い範囲を課題としている。同じ文書は、行動科学に注目しているものの、STSのような方法を明示していない。しかしQWLの理念として、個人と組織の目的とを統合すべきこと、仕事の技術的および社会的側面は同時に計画・管理すべきことにもふれており、後者では明らかにSTSを考慮している。また、労使トップ・レベルがQWLを承認した際のガイドラインでは、労働者の創造性発揮による問題解決をかなりに重視している。以上のように、QWLの内容は、職務設計でもありうるし、問題解決グループでもありうるし、職場諸条件の改善でもありうる(ただし、すでに別の委員会のある主題はそこで扱うこととなっていた)といった融通性のあるものであったと言えよう。しかし、これらを通じ個別職員が自ら参加する点が新しく、これは労使協議制を活性化すると期待された。

予算局の資料⁽³⁶⁾によると、カナダ最大のモントリオール所在兵站部(35CFSD)では、能率の著しい低下に悩まされ、閉鎖も問題となる状況であったが、一九八三年、QWLの試行としての導入を労使が合意した(対象人員は約一〇〇名)。自らに影響を与える決定に従業員が参加することを目指し、従業員は訓練をうけた後、チームとしてそれぞれの職場の問題解決に当った。兵站部全体の問題について提案を出し、従業員間で論議し、臨時委員会で評価するといったこともあった。軍人を含む管理者は新しい管理スタイルを身につけた。従業員の態度は変化して仕事に積極的に

参加し、提案するようになり、管理者はそれに傾聴するようになった。コミュニケーションは改善した。二年後に試いてみると、欠勤率が約三割低下し、能率は高い水準に達した。このケースの場合、職務再設計のような個別手法というよりは、QWL的価値を目指した総合的管理と人的諸関係が、改善に寄与したとみられる。この結果にかんがみ、国防省は、数千人規模に普及することを目指すこととなった。

(24) Murray C. Johnston, Nelson D. Porter, *QWL in DND*, September 1981. mimeo.

(35) 予算局からの聞き取りによると、当初の構想は、中間管理職の協力が得られずうまくゆかなかったため、その後これらの層の教育に力を入れることとなった。

(36) Treasury Board of Canada Secretariat, *Managing Change : Sharing the Challenge*, February 1986.

四 成果と問題点

一九八一年に、トリストは、既述のように、当時マギル大学でQWL関係の活動を行っていたウェストレー(William A. Westley)の協力を得て、連邦公務QWLプロジェクトの評価を行なった。ウェストレーは、QWL実験が成功しても普及し難いところから、これに対処する方法を試みており、トリストは、これに着目して協力を求めたのであった。ウェストレーの方法は、一般労働者のほか、監督者、日常的運営に当たる管理者、政策決定に関わる管理者についても、QWLプロジェクトに参加させ、自らの管理の仕事のシステムを再検討させるものであった。

評価は、主としてウェストレーが、上下各層の関係者、組合代表など七五名に面接することによって行なわれた。評価の総括が口頭でも行なわれ、これが公表されている。⁽³⁶⁾連邦公務のQWLプロジェクトについて成果や問題点について検討する際には参考となる。ただし、トリスト等は自らSTS論によってプロジェクトを推進する立場にあったため、報告も我田引水のきらいがなくはない。

(1) トリスト等は、九つのプロジェクトの当時の状況を判断しているが、組織の中で安定しているもの一、発展中のもの二であった。彼等はQWLをSTS的な職務再設計とみなすが、そこまで至らないもの三、その他は中断、とり止めなどである。とり止めのものも、職務再設計にコストがかかり過ぎたもので、二人は成功であったと言っている。しかし、いずれにしても、STS的な方法は、導入、実施および継続に困難があるとみられる。既述のものでも、STS的分析が職員の能力を超えたと思われる統計局、分析が行なわれたが実現されなかった税務、首都委員会の場合がある。

QWLの継続が困難な理由としては、記述例では、実験場所のトップの管理者の交替（首都委員会）、中間管理者層のコミットメントの不足（翻訳局）などがあつた。労働組合も、中央では合意していても、国防省の例を除いて積極的とは言えなかった。また、職員の交替もかなり多く（税務、翻訳）、QWLに関する知識やコミットメントの持続に問題を生じた。

トリスト等の評価では、プロジェクトを通じて二つの欠陥があつたとしているが、これは、上述とオーバーラップしたところがある。第一は、管理者のコミットメントが不十分であることである。このため、計画の実現に必要な支援や指導がなされない。また、統制権限を失なうことを恐れて、伝統的ヒエラルキーの中でQWLに反対する者も現

れる。第二は、管理者に対するQWL関連の教育が入門的なものとどまっていることである。継続の困難性はまた普及の困難性と同質の問題であり、ウェストレーの前述の方法もここに着目したものである。

(2) トリスト等は共通的に実現したこととして、まずプロジェクトが一定の実行組織と目的をもって行なわれたことと自体をあげる。合同運営委員会ができて、労働組合の参加、労使の協力の態勢となつてゐること、公務に特有の規則等のある中で革新を試み、特に職務再設計の必要が概ね認められてゐることである。

これらは、第一世代、第二世代のプロジェクトで当初から予定されており、任意的に応募した機関の中から対象が選ばれているから、プロジェクトの発足当初においては当然である。しかし、労働組合の行動は前述の通りであつたし、また、職務再設計以外の関心事項も、相当の比重で取扱われた（特に税務）。トリスト等があげる共通成果のひとつは、フレックス・タイム制の導入に代表される仕事の周辺条件が職員の必要に適合するように変えられたことであるとする。なお、二人は、仕事の内容に関連した事項としては監督者の役割の変化を共通成果としてあげた。

(3) QWLプロジェクトでは、組織の有効性と個人の自己実現的な欲求の実現を目標としており、これを職務、仕事システムの変更によつて行なうというのが、予算局やトリスト等の基本的考え方である。プロジェクトの評価も目的に照して結果がどうか、そのためのコストはどうであつたか問わなければならないであろう。トリスト等も、動機づけ、組織の有効性、効率の三つの基準について考察している。なお、そのほかの評価の観点について別の叙述もあり、関連づけて述べる。

第一世代の実験では、既述のような意識調査と業務資料の収集がなされた。業務資料は、右の基準を判定するのに不十分であつた。意識調査は、客観条件の変化と対応する変化が一応みられたが、多様な解釈が可能な動きでもあつ

た。なおトリスト等は、仕事がいかにあるべきかの新しい考え方を学習すると、主観的判断基準が変わるなど意識調査を利用する場合の困難があることを指摘している。

生産性は指標のとり方などに問題があるが、各プロジェクトにおいて、他の指標も含めデータが分析可能な形で収集されたか不明であり、トリスト等も客観データによって報告していない。

彼らは、動機づけについては、職務と仕事システムが変更される過程に参加する場合、又は新しい仕事システムのもとで、責任を担い、創造的になったと経験的に言えるとしている。面接調査がその判断の根拠であろう。有効性については、省や機関の使命が部課別の目的に分割されるとし、その分割された目的を実施するため職員が公衆と接触する場面に注目すべきであるとする。QWLの職務設計では、公衆に対して質の高いサービスを提供できるはずであり、従って有効性の基準を満たすことになる——実証でなく——論じている。QWLの効率に対する影響については長期的には監督費用、仕損じによる費用、欠勤や異動に伴う費用が減少し、他方、注意深さ、創造性などによって生産性が増し、効率は高まるという推測を示した。なお、動機づけと関連するが、QWLは協力的労使関係をもたらす、これは、個別職員の動機づけに好ましい影響を及ぼすとした。

以上、連邦プロジェクトの評価をめぐって興味深い主張はあったものの、客観的データ不足で、三つの基準を適用した判断は困難である。

(4) トリスト等は、公務における労働の特質をつぎのように把握している。まず、組織の有効性と関連して述べたところであるが、省庁、独立機関がそれぞれ特定の価値の実現を使命として存在しており、職員がそれを自覚していると言う。特定の価値は、具体的には設置目的と言ってよいであろう。ところで彼らの言う職員はヒエラルキーの上

位の者であると考えられる。それは彼らは続いて、現実には官僚制下の職務の細分化によつて、末端の職員には、担当職務と全体との関連が解らず、この特定の価値を自覚することが少ないとしているからである。民間産業に広くみられるテイラー主義的な分業のあり方と官僚制における分業の差は特に考慮せずに、右のような状況はともにSTS論の適用によつて転換が可能とみなされる。

公務の包括する範囲は広く、その中には民間産業における業務と差異のないもの、例えば統計局におけるキーパンチャーの仕事がある。しかし、他方、公務における官僚制においては、民間産業とは異つた分業システム下にある。上司から下僚へ部分的な権限が委譲されて分業が成立する際、業務上の法令・規則・指令によつて自由裁量の余地が少ないことが多い。また、国民に対する責任から画一的な人事管理が不可欠で、これも同様に法令等として実現される。民間産業においては権限が委譲される場合に、各層の管理者がいかに行動すべきかについての制約は概して少ない。しかし、作業現場では、そこにおける技術と関連しつつ、一般的にはテイラー的管理、ないしその変型が行なわれてきたのである。分業システムの差異を確認することは、公務におけるQWLの試みを一般化する際の特別な困難を理解する上で必要である。

第一世代の実験では、諸規則と労働協約が制約とならないように、特例的措置を認めた。これは、民間並みの条件での実験と言つてよい。しかし、公務全体に特例を及ぼすことはできないことは明らかである。第二世代では、特例的措置を止めたが、他方、QWLの試みを行ない得る場所が限定されることになった。業務実施上の方法には制約が少ない場である。具体的には民間産業にもみられる情報処理と会計部門が選ばれた。性格は違うが、オンタリオの対人サービスの公務も、事柄の性格上、第一線に自由裁量の余地が残されていると思われる。QWLの試みに当り、中

間管理者等が冷淡であったが、これは彼らが公務官僚制の中にいる以上、自然の成行きであったであろう。

(5) トリスト等は特別に論じていないが、公務員の人事に関するルールで、職務分類制度は、職務再設計とは原則的に対立するところがある。カナダの場合、細分化された職務を、職種と段階に分けて秩序づける方式となっている。STS的な仕事システムでは、集団で課業を担当し、その中で個人は弾力的に広く役割を分担し能力を向上できるようにする。これを職務分類制度と結びつけることは容易ではない。このことは、予算局で当初から意識していたし、また、個別の実験に参加したコンサルタントもふれている。

(6) 叙述した事例では、首都委員会を除き、それぞれ個性ある職場の革新を実施した。半自律的作業団（統計）、チームによる自治（翻訳）、参加的管理（税務）、労使協議制下の問題解決（国防省）など、税務、国防省のものは複合的で単純化し得ない。いずれの場合も仕事の周辺条件の改善が一般職員の参加によりなされている。トリスト等はSTS的アプローチに関心を集中しているために、他の型の試みは評価していないようであるが、連邦公務の官僚制および団体交渉制下で、限定的であれ、いずれの型の試みでもQWL的価値を実現し得ることが実証された。これは重要な経験である。試みには、職場への権限の配分という尺度でみて、内部運営の自主決定から、権限ある者への意見具申に至る差がある。前者の変革の影響は大きいだけに実現・維持に困難が大きかった。後者は影響は少ないが現実的であった。

(7) プロジェクトは、いずれも多層的な合同労使委員会の指導・支援のもとで行なわれた。この国では、公務においても集团的労使関係は対抗的であるから、職員と組織の目的を同時に追求するQWLプロジェクトでは、このような実施のための組織が採用されたのである。トリスト等の言う通り、このような合同委員会が出来ること自体が、カ

ナダの労使関係では特筆すべきことであろう。しかし、既に述べたように、労働組合は、QWLの趣旨や実験に賛成であったものの、国防省の場合以外、運営への参加は積極と言えなかった。³⁷⁾労働組合にとっても、QWLは新たな経験であつて、次のような問題を解決する必要があるが、早急な転換は困難であることが、消極性の理由であろう。

①対抗と協力を並存させることに伴う問題（一方の關係が他方へ影響しないか、幹部が協力することに對する一般組合員の疑惑）、②職場レベルの職員・一般組合員と組合組織の關係（半自律的作業集団が組合とは別の代表組織となること、苦情処理ではなく問題解決がなされること）、③組合組織の官僚制（下部の自主的活動や公務官僚制の修正に積極的でありうるか）④団体交渉とQWLの矛盾（交渉結果のルール化、職務分類制など）

国防省のケースは、労働組合のイニシャチブで労使合同の事業としてQWLが開始され、間接代表制による労使協議制の中で直接参加による問題解決を促進している。また、団体交渉とQWLでは対象事項を区別している。前記①④について、他の組合にはない取り組みである。

(8) QWLの推進者、例えばウェストレーにしても、労働者が自己實現的欲求をもっていることを前提として、仕事システム革新の必然性を説いて來た。しかし、このことは実証されているわけではない。單純に意思を問えば、職員はQWLの価値を受入れない可能性もある。例えば、税務で課員が入れ替つた場合に、継続を希望しなかつた例がある。一方、第一世代の実験では、一般職員に十分説明せずに実施が決まり、説明を受けてほとんどの者は参加した。一定の働きかけでQWLを支持させることができたのである。しかし、QWLの価値は、プロジェクトの場でもすべての職員に受入れられたわけではなかつた。特に翻訳では、前述の劇的事件も経験している。この種の個人の態度や価値の差の問題には、集団の圧力の問題とともに、公務においても、民間産業同様に、具体的対処が必要である。

(9) トリスト等は、世上QWLでは管理運営事項を労働者がコントロールすると受取られているが、労働者は彼らの仕事をコントロールするのであると述べた。その仕事は機関の使命を分割して得られると理解した。オンタリオの労使共同宣言はQWLは課業の実施に関するものであるとした。以上の理解によれば、一般職員が機関が行なうべき機能の内容に発言することはできない。しかし、オンタリオの対人福祉サービス、トリスト等の公衆との接点となる仕事では、サービスの質が職員の労働における質とともにQWLの対象とされており、権限を与えられた範囲で機関の機能に影響を与えている。

本稿の最初に指摘した、民間産業と比較した公務官僚制の特色が、カナダのこの分野での試みにおいて、どのように関連していたかを、示せば以下の通りとなろう。

公務官僚制のもとにおいても、民間産業と同様に細分化された労働があり、また、このシステム独自の理由によって末端職員の行動に自由裁量の余地が少ないことについて(4)でふれたが、これらは、QWLの適用を試みる動機となった。しかし、他の理由、例えばモラル、労使関係などの問題も同時に、試行の背景となった。とくにオンタリオのケースなどで顕著である。なお、効率、生産性は、労使関係上の配慮から、必ずしも目標に掲げられなかった（オンタリオの場合など）。

公務官僚制が法令の実施を課題としており、しかも、公平のため画一的取扱を必要とすること、管理者がこのシステムを当然のこととしていることから、QWLのための組織革新には容易に持続的支援がえられず、これが実験・試行でもっとも大きな困難であった。公務官僚制の経済的側面である予算制度も、QWLにとって好ましい条件でない

ことが、面接調査に当り、実務家たちから指摘された。これらが、コミットメント不足などの事態(1参照)をもたらしたと考えられる。公務員の労働関係、職務分類制度などについてもすでにふれた通りである(5)(7)。

以上のような諸困難は、予想されたように現実にも生じたと言えるが、そのような困難にもかかわらず、(2)で指摘されたことのほか、(6)に述べているように革新的な試みがなされ、実施場所が好環境に恵まれた場合、持続する可能性もまた示された。

公務の質については、(4)に述べたように、トリスト等が注目しているか、常に積極的に考慮されたとは、言い難い。しかし、翻訳局のプロジェクトでは、翻訳の質についても関心があつた。オンタリオの対人サービス(9)も注目すべきであろう。また、資料不十分で紹介していないが、雇用事務所のサービスの質の向上を目指す第三世代の試みがあつた。

(36) Eric Trist and William A. Westley, *QWL in the Federal Public Service* (Ottawa : Labour Canada, 1982).

(37) 統計局、首都委員会のコンサルタントの報告に、組合の参加に問題があつたこと、翻訳部に一般職員の組合に対する疑義が述べられている。