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

PDF issue: 2025-07-02

スウェーデンにおける労働の人間化の展開（上）：一九八〇年代を中心に

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)
37
(号 / Number)
4
(開始ページ / Start Page)
11
(終了ページ / End Page)
46
(発行年 / Year)
1991-03
(URL)
https://doi.org/10.15002/00007441

スウェーデンにおける労働の人間化の展開（上）
――一九八〇年代を中心に――

嶺　学

一　産業民主主義とＱＷＬ

1　時期区分および第一の時期

スウェーデンにおける労働の人間化（ＱＷＬ）は、労働運動における産業民主主義の追求、経営者の革新の試みと関連して展開してきたが、一九八〇年代の初めまでについては、すでに別に論じた。[1] また、最近刊行された、赤岡功『作業組織再編成の新理論』（千倉書房、一九八九年）は、社会・技術システム論の観点から、また、産業民主主義と単なる仕事の改善との対抗関係から、スウェーデンにおける八〇年代半ばまでの問題の発展経過を詳細に論じている。[2] これらにより、八〇年代半ばまでのＱＷＬに関わる各種の事実について、把握出来る。

以下、最近における経過、経験を踏まえて、過去の展開に所要の再検討[3]を行うとともに、現状における展開の特質について述べることとしたい。

スウェーデンでは、一九五〇～六〇年代に顕著な経済成長があり、国民の生活水準が向上するとともに、福祉国家

としての諸政策の発展がみられた。しかし、海外市場に依存する機械工業の比重の大きいこの国の場合、この分野を中心とする、テイラー主義的な方法による合理化によって、生産上の支障や、高い欠勤率と異動率のような労働疎外的諸現象が現れてきた。労働組合は、伝統的な方式よる合理化を支持する立場にあった。しかし、六〇年代後半になると、このような発展自体について、抜本的な検討が問題とされる。[4] これは、労働の人間化の必要が自覚されたものということができよう。この際、新しい作業組織などの仕事の改善による職務満足の達成は、労使の共通の課題と見なされたが、労働組合全国組織は、広範な産業民主主義的な改革、特に、企業における階層レベルごとの意思決定への参加をも求めた。スウェーデンにおける労働の人間化は、労働組合の組織率が他の先進諸国に比較して著しく高いこともあり、労働組合全国組織の政策とこれに対応する使用者団体の政策に左右されるところが大きい。全国レベルのＱＷＬ、産業民主主義に関する労使の政策は、およそ六〇年代末以降、この政策にかかわる現実的な経験、技術革新や国際競争とマクロ経済の変動などの環境条件のもとで、大きく、協力、対立、より高次の協力という三局面を経て最近に至っている。後記のように、現在さらに変化の兆しがあるが、未だ見通しは困難である。

上記の三局面は、各種施策や大型プログラムの性格による区分であり、時期区分に置換えると重複するところがある。[5] 時期区分としては、労働の人間化にもっとも関連の深い職場における共同決定法（ＭＢＬ）が成立する以前の時期、七〇年半ばから、一九八二年にＭＢＬによる民間産業の基本協定が成立するまでの中間の時期、そしてそれ以降の時期に分けることができよう。

第一の時期は、六〇年代末から始まる。新しい作業組織の先行的試みがなされ、半自律的作業集団などの革新が相当程度普及する。一九七四年にスウェーデン経営者団体連盟（ＳＡＦ）が五〇〇の事例に基づき職務の改善について報告書をスウェーデン語で刊行している。[6] これらは、個別企業、事業所の経営者によってなされた試みである。しか

しこれと並んで、中央労使の協力のもとで作業組織などの研究が行われた。すなわち、ノルウェーにおける産業民主主義の実験に倣ったＵＲＡＦプログラムなどがあった。ＵＲＡＦは、労使合同の調査委員会のもとに設けられた作業グループである。一〇件のプロジェクトがあり、アトラス・コプコ社（Atlas Copco）の砕岩機組立て工程における集団作業、多技能化などの事例がある。ＵＲＡＦによるプロジェクトは一九六九年から実質的に七三年ごろまで続いたが、労使の意見が別れ、その後、使用者側のＳＡＦは、後述の独自のプログラムを推進することになる。労使の意見の食違いはいくつかあったが、使用者側が職場レベルの作業組織の改善や職務満足に課題を限定しようとしたのに対して、労働者側は、企業の上位階層などへ労働組合の影響力を拡大することを意図したところが基本的であった。ＵＲＡＦプログラムのほか、同じ時期に、国有企業および公務につき、権限委任による民主化の試みがあった（FÖＤＤおよびＤＥＥＦ）。数例からなっていたFÖＤＤでは、作業組織の改善例として、アルヴィカたばこ（Arvika）が知られている。企業側の必要から発足したものでなかったFÖＤＤは間もなく解消した。ＤＥＦＦは、二〇機関に一〇〇〇の委員会ができた。これらは、作業組織の改善ではなく、人事・労務、特に監督者の任命などを取扱い、労使協議の性格をもつものであった。このプロジェクトは中央労使の対立で存続出来なくなったが、下部ではそのまましばらく継続したものがあった。(7)

2　一連の労働立法と第二の時期

一九七〇年代に入ると、労働運動は、労働立法によって企業の各階層レベルで、労働組合が影響力を及ぼし、また経営特権（採用と解雇の自由、仕事を配分する業務指揮の自由）を制限することを目指した。個別労働立法は第一期後半から第二期にかけて続く。労働運動が立法に関心を集中したため、作業組織の改善という職場における仕事を通

ずる直接参加は、第二義的な重要性を占めるにとどまったと言えよう。第二の時期には、中央レベルでの労使の関係は協調より対抗であったから、作業組織改善についての研究は労使単独で行われた。

この国の労使関係では、法律による規制によらず、労使中央の合意により協調的に諸問題に対処してきたから、労働運動が産業民主主義実現のため労働立法に依存しようとしたのは大きな変化である。ブルーカラーの全国組織であるＬＯと密接な関係にあり長期政権にあった社会民主党は、一九七六年に政権を失い、八二年に復帰しているが、政権喪失以前に、産業民主主義に関わる主要な立法がなされるか、軌道が敷かれた。労働者の役員会への参加、職場委員の地位の保障、労働運動が産業民主主義の実質として重視している職業能力の発展と組合員教育を支える教育休暇に関するそれぞれの法律が成立した。特に重要と思われるのは、七四年の雇用保護法である。正当な理由のない解雇の禁止をはじめ、使用者の労働者解雇の自由を厳しく規制した。[8] 労働の人間化と関連の深いＭＢＬは一九七六年成立し、翌年施行された。また労働環境法は、社会民主党政権のもとで準備と社会的合意が成立し、七七年に成立した。

労働組合の関心は、さらに産業民主主義から、「経済民主主義」に向い、その具体化として、労働者基金制度が政策論争の焦点となった。資本主義企業の所有に変革をもたらす可能性をもったこの制度は、社会民主党の政権復帰により、八三年に実現されたが、具体化の過程でなされた調整により変質し、労働運動にとっての魅力のないものに変わったようである。

法律により、産業・経済民主主義の枠組みが形成されたが、労働運動にとっては、その実質化が重要な課題となった。労働組合は、組合員、労働者の各種の教育に積極的に取組むこととなった。作業組織についても、労働運動の目標を実現するようなモデルを追究するプロジェクトが組まれた。ＤＥＭＯＳおよびＵＴＯＰＩＡが代表的なものである。

ＤＥＭＯＳは、労働生活の民主的管理と計画を意味しており、特にコンピュータ技術を産業民主主義な視点で、労働者に役立つように利用していく仕事関連プロジェクトである。作業組織の改善が、使用者主導で行われ、労働者、労働組合の利益になるような知識経験が蓄積されていなかったことから、ＬＯの支援のもとで一九七五年から実施された。その内容は、経営側がコンピュータ利用の変革を行う際、労働者の調査グループが核となり、開発プロジェクト参加の労働者代表、労働者の研究サークル、研究者、労働組合の支部組織などが連携を保ちつつ、労働者に適したコンピュータ利用の方法を提示してゆくことなどがその内容であり、四つのプロジェクトがあった。このようにして提示される案は、経営側の案に事後的に対応する性格のものであった。[8]

ＵＴＯＰＩＡプロジェクトは、一九八一年から約五年かけて行われた労働側の試行である。プロジェクトの名称は、スウェーデン語の「労働の質の観点からする開発、技術、生産物」の略称である。ＤＥＭＯＳでは経営側の案に対応したが、ここでは、新聞製作などで労働者の熟練を生かし、ページの構成、イメージ処理を画面を通じて行ない高い品質を実現できるようなソフト・ウェアを、スカンジナビア地域レベルでのグラフィック労働組合と労働者、アクション・リサーチの研究者、情報技術者の協同で検討し、開発されたソフト・ウェアを、グラフィック労働者職場に導入させようという構想であった。経営による計画の事前に、労働者に適したコンピュータ利用技術を開発するものであった。この計画は進展したが、企業に実際に採用されるに至らなかった。[10]

ところで、第二の時期を中心に労働組合主導の作業組織の改善等の試みがあったが、これは、すでに使用者主導の実験、試行が多数あり、経験、知識が蓄積されており、これに対抗する必要があったためでもある。使用者主導のものは、職務満足などを目指すとは言え、労働組合の視点からは問題があったからである。使用者主導の作業組織の改善については、ＳＡＦが個別の経験を集約して、「新しい工場」として理論化する作業を専門家を動員して行なった。

このプロジェクトの最終的な成果と思われる英文の報告書は一九八〇年に刊行されているが、これによると一九七六年にプロジェクトが始まったことになっている。新しい工場の成果の普及に労働組合は反対であった。労使合同の事業ではないこと、既述のように、職場レベルに改善を限定すべきでないこと、組合員の連帯の維持に問題があることなどが組合側の批判であった。新しい工場は、生産管理的、技術的な性格の強い工場管理であった。長いベルト・コンベヤーによる強制進行的な組立て工程をやめ、平行的な短いラインに替えること、緩衝ストックを置くなど作業速度に自由度を与えること、機械の配置を製品別の加工順とすること、職場を工場内工場として自律性をもたせること、生産グループ（半自律的作業集団）による作業とし、それが可能となるような物的条件を形成することなどである。労働組合中央組織の反対は、末端において変化の正当性に疑念を生じさせ、新しい工場の普及が抑制されることとなった。

3　第三の時期――基本協定

職場における共同決定法（ＭＢＬ）については、労働生活の諸条件に影響する広範な事項について労働組合の発言を認めるもので、これを推進した労働組合の当初の期待は大きく、それまで経営特権に属したことも、労働組合が交渉して決定しうると組合の文書などで宣伝されていた。しかし、施行されてからは、解釈と運用上、法の実際的効果は経営から情報を事前に得ることを中心とした限定されたものであることが明らかになってきた。この点についてみよう。特に重要な規定として、ＭＢＬ一一条は、労働者の仕事、労働条件に影響を与える重要な意思決定について、使用者に、変更に先立ち、協約のある労働組合と交渉すべき義務を課している。ところで、ここで交渉（英訳でnegotiate）は日本の労使関係では、ほぼ協議に見合うものと考えられる。交渉により合意すれば労働組合の意見が

反映される。交渉が終わらないと使用者は決定できないが、使用者は最終決定権がある。また、労働組合は使用者の意思決定に圧力を加えるため争議行為に訴えることができない。ＭＢＬの規定では、また重要な意思決定につき交渉を申込まれない場合、労働組合から交渉を要求できる。労働組合はまた経営に関して広範な情報を得る権利が定められている。[11]

ＭＢＬは共同決定の枠組みを決めているだけで、中央協約により具体化されることが予定された。しかし、交渉には長い時間が必要であった。公的部門について協定が成立して後、民間部門では、一九八二年に「効率と参加に関する協定」が、ＳＡＦとＬＯ、ＰＴＫ（産業・サービス俸給労働者連合――民間のホワイトカラーを代表）の間で締結された。ＭＢＬが成立した当時は労働組合は使用者に対抗的な態度をとっていたが、この協定は協力的性格が顕著である。このような労使関係の変化は、一九三〇年代以降の協調に回帰したものということができるが、それは、七〇年代後半以降のスウェーデン経済環境の悪化が背景にあってのことであった。第一次石油危機後、スウェーデン経済の基本指標が悪化し、労働運動の期待に応えたＭＢＬが実現した七六～七七年にそれが最も顕著になった。その後、緊急対策により経済の回復がみられるが、第二次石油ショックと日本などとの国際競争の激化から、八〇～八二年に再び基本指標が悪化している。そこで、競争力の維持、雇用の確保などのため、労使協力して、生産性を高め、弾力的に環境条件に適応する必要を労使が認めることになったのである。

「効率と参加に関する協定」は、その後の民間部門の労使関係の性格を決めるものである。また、協定は、作業組織の開発をひとつの柱としている。この協定の枠組のもとで、労使協力によるＱＷＬプログラムなどが、新たな構想のもとに展開されることとなった。

この協定は、労使が理念のレベルで合意するとともに、その具体化の方向を示している。前者については、一方に

おける企業の効率、収益性、競争力の維持と、他方における、雇用保障、雇用条件の改善、参加、職業的能力の発展が労使共通の価値であることを認めている。上記理念の具体化には、基本協定をうけて産業別、企業別協定を締結し、ローカルに交渉する手続きを予定した。内容としては、三分野における開発を掲げている。第一は作業組織に関するものである。これまでも職務設計の目標とされてきた条件（従業員の知識・経験の発展、従業員の必要を満たす職務と作業組織の設計、仕事における従業員の影響力と責任の増加、権限の委譲、組織単位における意思決定、グループ組織・職務転換・職務拡大などの措置）、健全な労働環境の実現、仕事に影響する情報の適切な提供、労働組合と従業員の計画への参加などが条文化されている。第二は技術の開発についてである。技術変化は会社の成功と雇用の維持に寄与するとの基本理解に立ち、その結果として健全な職務内容をもたらすべきこと、従業員が熟練を高め責任をもつようにすべきこと、主要な変化には組合が参加すべきことなどが規定されている。第三は、協力や貢献のため、会社の経済的などの情報を労働組合、従業員に提供すべきことなどである。

この基本協定は、作業組織、職務内容を重視して、従来の経験を引き継いでいるばかりでなく、新技術の積極的利用や、職場レベルを超えて経営の各階層、諸活動を革新し、これにより企業の効率を高めて競争力を増し、同時に法令にうたわれた理念（健全な労働環境、男女の機会均等など）を実現しようとしている。協定は、作業組織の改善のみに限定せず、過去の経験、現状の社会経済的背景を踏まえた、関連範囲の広いものであるといえよう。

4　合同プログラムと労使の動向

悪化したスウェーデンの経済的条件のもとで、その立直しについて労使の期待をも担うものとして、民間部門で「効率と参加に関する協定」が成立し、再び中央労使の協力のもとに、ＱＷＬについて全国的規模のプログラムが行

われることとなった。公的部門でも効率化などの要請があり、ＱＷＬの個別的な試みがなされた。公共政策としてもこれを支持し、支払い賃金に対する使用者賦課金を財源とするスウェーデン労働環境基金（The Swedish Work Environment Fund）などがＱＷＬプログラムのため助成を行ってきた。ＭＢＬの成立の際設立された、スウェーデン労働生活センター（The Swedish Center for Working Life）も第二の時期の各種研究を引継ぐとともに、今期は後記のＬＯＭプログラムの事務局をつとめるなどの役割を果たしてきた。

前記の中央協定のもとで、その実現を目指した労使協力のプログラムが組まれた。第一は、「新技術、労働生活および経営のための開発計画」（英語略称 The Development Programme）である。一九八二年から八八年頃まで行われた事業である。目標は、新技術の導入にあたり、生産性を高めるとともに、作業組織・職務内容の改善などを図るもので、コンサルタントの助言をうけうるようにすることなどでプロジェクトの質を向上し、それを記録し、普及することであった（後述）。

第二は、「リーダーシップ、組織、協議」ＬＯＭプログラムである。アクション・リサーチによる労働生活の実際的改善および職場の諸条件とその変更方法に関する知識の長期的発展を促進することを目標とする。一九八五年からスタートした大規模なプログラムである。高度の実験ではなくて、普及に特に関心がある。これについては、次節で詳しく述べる。

さらに、同じ背景のもとで、「人間、コンピュータ、労働生活」ＭＤＡプログラムという、コンピュータと人間のインターフェイスにおける革新的な試みの助成計画が一九八七～九二年の期間について実施されている（後述）。

一九八〇年代には、経営者の中に、この時期の激変的な市場条件に適合した新しい経営の理念と方式を採用して利

益をあげることに成功した者が現れ、他の一般の経営者に影響を及ぼした。ＳＡＳ航空のサービス経営、ＡＳＥＡ社の徹底した事業部制などが革新の事例として知られている。新しい経営は、ＳＡＦが支援、推進した「新しい工場」の経験を引継いでいるが、生産現場の工学的な編成と作業組織に止まらず、経営全体の革新を目指すものである。アメリカの経営における理論と実践、日本的経営（最近では特にジャスト・イン・タイム、ＪＩＴ）に学ぼうとするところもある。ＳＡＦのリンドホルムの紹介[12]などによれば、新しい経営の内容はおよそつぎのようなものである。

まず、経営体を、ひと――もの、権限、職務などでなく――の集団ないし組織とみなしている。各層の管理者と従業員を経営の目的に対して、動機づけ、統合することが経営者の重要な機能となる。この観点から労働組合の参加も認める。つぎに、経営の環境、特に市場、技術の変化が著しいが、経営はこれに対応し直ちに創造的、柔軟に対応することによって存続し利潤をあげうるとみなす。サービスにあっては、第一線の従業員が顧客との相互関係の中でサービスの質を作り出す。管理者はこれを支援する者である。新しい経営では、およそ以上のような経営観に立っているとみられる。これは、テイラー主義的な管理への批判を含意している。作業者が事前に決定された基準を批判することなく受入れ、これを実行することを求められ、経営者も基準に合致するように管理するのでは、激変する市場に従業員・経営者が創造的に対処することにはならないからである。新しい経営観に立つ主な経営内の対策はつぎのようなものである。

第一に職能別分業を基本的に廃止し、製品分野別などの事業部制に代表される、まとまりある経営単位（プロフィット・センター）をつくり、その経営者に統合的に権限を委譲する。経営単位では、目標が明確で、市場に直結して対応するために従業員が創造性を発揮して参与（involve）できる。なお、経営単位の統合については具体的配慮（例えば、研究開発の分業、中央スタッフのありかた、経営単位の統合の方法）が必要である。

第二に、経営単位内の階層は圧縮してフラットなものとし、機能は柔軟に交替しあうようにする。生産の現場では、「新しい工場」の諸方式を利用する。第一とともに、これらにより従業員の創造的な参与を期待する。

第三に、経営者、管理者の重要な役割は指揮命令による部下の管理でなく、従業員が創造性を発揮して参与できるようにし、従業員を企業に統合するリーダーシップにおかれる。

第四に、新技術の利用についてである。新しい経営では新技術をひとの組織体の手段として積極的に導入する。これにより、生産の現場では、例えばコンピュータによる統合生産などが早くから実現された。ここでは、作業者は自らの判断でシステムを運営する者となっており、これらの従業員は新しい経営のありかたのなかに位置づけられる。ＭＥ・ＩＴ（情報）技術は新しい経営のありかたに適合しこれを支援できるように、利用する必要がある。例えば、現場労働者を含む従業員の参与には、市場や経営に関する情報が必要であるが、それを得られるようにする。また、企業全体としての統合に情報ネットワークが利用されるようにする。

以上のような施策が、市場対応的な柔軟性と新技術により、企業の国際競争を強めようとするものである。最近では、資本の合理化という名称で、ＪＩＴの導入に関心が強い。各種の在庫の維持のための費用がきわめて大きいとの試算がなされており、コスト削減の狙いがあるが、同時に生産の開始から完成・引渡しまでの時間の短縮により需要に速やかに応じることも目指している。[13]

ヒヤリングによれば、新しい経営と合同プログラムにおいて、従業員の参与等が問題とされているが、使用者の目的としては、七〇年代の職務満足よりは、広義の生産性におかれている。

最後に、労働組合の立場について付言しておく。第三の時期における労働組合中央組織の立場は、八二年の民間協定に表された現実的なものである。七〇年代初め以降、制度改革の課題とされた産業民主主義は、運動により、一連

の労働立法として形を整えた。しかし、ＭＢＬに集約されたところでは、政策目標の実質化が必要であることが明らかになった。産業民主主義は、今日、かってのように組合のスローガンになっていない。八〇年代は前述の背景のもとで締結された協定の枠組のもとで、制度化にあたり目的としたものを実質化しようとしてきたといってよい。しかし最近に至って、労働運動は、中央協定の枠にとどまらず、作業組織に関する政策を変更する兆しがみられる。それは、作業組織の改善を重視し、好ましい作業組織を全ての組合員のものとする要求である。しかし、作業組織の改善は、個別職場ごとの条件のもとで、その職場の専門家ともいうべき従業員、労働組合の参加を通じて行われてきたことが示すように、好ましい作業組織の標準が成立するかどうか、疑問がある。また、やや技術的なことであるが、作業組織の改善は、労働者の職業的能力の発展を可能とすることをひとつの内容としている。職業能力の発展に応じて賃金を増加させるべきではないか、あるいは、賃金格差が熟練の習得を促進するようなものであるべきではないかという問題意識が起こってきた。従来は、連帯的賃金が唱えられ、組合は賃金格差をなくす方針をとってきたから、この政策からの転換が必要となる。八二年協定において、労働組合は組合の参加とともに、従業員個人が、作業組織の改善にあたり、また日常的に参与することを認めた。これは、組合員の個人主義化を容認したものとも解釈できる。これは、労働運動が依って立ってきた伝統的な連帯とは異なる原則であろう。いずれの場合も作業組織の改革により、労働組合は基本方針の再検討を迫られていると言えよう。

以上、スウェーデンにおけるＱＷＬの経過をみた。リンドホルムは、新しい経営が、経営を超えて社会の編成に影響を与えるであろうと予想している。労働組合や作業組織の改革に関わってきた研究者もしばしば、職場の変化が民主主義の職場における実現であるとともに、職場外に影響を与えると期待してきた。このような期待は、今のところ十分具体化されているとはいえないが、この国のＱＷＬの発展を理解するためには、ＱＷＬの当事者が、作業組織の

変化は、より大きな社会的な変化の手段ないし基礎とみなしていることは留意しておかねばならない。以下の各節では、重要なプログラムと経営・作業組織の変化例などの主なものについて検討する。

（注）

（1）拙著『労働の人間化と労使関係』（日本労働協会、一九八三年）第五章。

（2）社会・技術システム論による作業組織の変革が多いというのが、この著者がスウェーデンをとりあげた理由になっている。しかし、件数の多いのは、このアプローチも考慮した生産管理的・技術的な方法である。また、現在、社会・技術システム論による変革が追究されているわけでもない。

（3）著書のうちで修正を要するもっとも大きい項目は、ＭＢＬの運用に関するものである。

（4）一九六六年にガルデル（B. Gardell）とダールストレーム（E. Dahlström）がＬＯに提出した『技術革新と作業条件』に関する報告が、労働運動がＱＷＬを取り上げるきっかけとなった。

（5）カナダ人のランキンは、一九六八年～七八年、七五年～八二年、八二年以降にわけている。Tom Rankin, *The Development of New Forms of Work Organization in Sweden* (Ontario Quality of Working Life Centre, 1989).

スウェーデン労働生活センターのサンドベルイは、「技術的決定から協議へ」「協議から共同決定へ」「共同決定から開発へ」「開発から仕事に関する政策へ」の段階を区分する。Åke Sandberg, "The Swedish Model——Negotiating the Quality of Working Life" (The Swedish Center for Working Life, *Reprint B* 38, 1989).

（6）邦訳　スウェーデン経営者連盟編著、高須裕三、丸尾直美監訳『スウェーデンにおける経営組織の革新』（一九七七年、日本能率協会）。

（7）赤岡功『作業組織再編成の新理論』（千倉書房、一九八九年）七六～九三ページ。Tom Rankin, op. cit.

（8）労働組合は、企業の人事計画への参加を唱えるようになるが、これは雇用保障が制度化されて、必要が増したためと思われる。

(9) 赤岡功、前掲書二〇〇～二〇九ページ。Pellen Ehn, *Work-Oriented Design of Computer Artifacts* (The Swedish Center for Working Life, 1988) pp. 9～14.
(10) 赤岡功、前掲書二〇九～二一一ページ。Pellen Ehn, op. cit., pp. 15～20.
(11) Reinhold Fahlbeck, *Labour Law in Sweden* (Juridiska Föreningen i Lund, 1981) pp. 24～26.
(12) Rolf Lindholm, *The New Managers* (The Swedish Work Environment Fund, 1987).
(13) 新しい工場では、同種製品につき加工順の機械配置により、リード・タイムを短縮したが、作業者の自由度を確保するため緩衝ストックをおいた。JITではストックをなくそうとしている。

二　LOMプログラム

1　プログラムの概要と背景

LOMは、スウェーデン労働生活センターが推進母体となって、一九八五～九〇年を正規の事業期間として行われてきた大規模なQWLのプログラムである。センターの教授であるグスタフセン（Björn Gustavsen）が中心となって指導している。この事業では公的部門も含まれるが、この部門は相対的に独自に運営されている。グスタフセンは、オスロの労働研究所（Work Research Institutes）でQWLの調査研究を指導し、またノルウェーの独自な構想による労働環境法を推進したことなどで知られ、北欧におけるQWL活動のリーダーの一人である。

プログラムの名称は、「リーダーシップ、組織、協議」と訳すことができよう。まずリーダーシップであるが、その新しい形態、内容的には民主的なリーダーシップが課題であり、従業員や職場集団を全体組織に積極的に参加させ、

連帯させることが主として考えられている。[1] このような経営者の機能が課題の重要な側面になっている。組織は、作業組織のみでなく、経営組織を含むもので、全体組織の各分野、各レベルでの開発（development）を意図している。協議は、共同決定、参加とも訳されることのある用語である。労働組合などの集団の代表が変化過程の協議に対等の資格で参加する。プログラムは、個別プロジェクトごとに、以上のような意味内容の仕事、組織、業務に関する変化を行うものであるが、内容――統一された理論、方法、モデルといったものはない――とともに、あるいはそれ以上に変化過程が重要視されている。

ＬＯＭは、スウェーデン労働環境基金の財政負担によってなされている。一年間の予算額は約一千万クローネという大規模な事業である。参加企業・事業所（公的部門を含む）は、一九九〇年初めで公式には六六とされているが、[2] 実際の参加企業はもっと多い。プロジェクトの単位である企業グループへの参加と退出が自由であり、また、緩やかなネットワークが形成されるため、実際に参加している企業数を数えるのは難しいが、同じ時期に、一五〇という数をグスタフセンは挙げている。民間部門の場合、参加企業は、規模としては五〇人以上、産業としては、限界なく広がっている。すなわち、機械工業がもっとも多く、以下化学、ホテル・レストラン、商業などが多いが、他の各種業種に及んでいる。

プログラムは、大きく二つの目的がある。第一は、さきにコメントしたプログラムの名称に即した実際的な改善を行うこと、この際、個別プロジェクトでは、広い意味での生産性、労働環境、協議の三側面の改善を達成することが求められる。また、アクション・リサーチの研究者が支援的な脇役の立場で参加する。もうひとつの目的は、参加した研究者が中心となり、ＱＷＬに関するまたは変化過程に関する知識を発展させることである。なお第二の目的に関するが、さきに触れたように特定の統一した理論を発展させることを目指しておらず、個別のプロジェクトごとに独

自理論があるとのグスタフセンの理解である。プロジェクトに関与している研究者は五〇名に及ぶ。

プログラム全体は、労使、基金の代表による運営委員会（Steering Committee）のもとに労使、研究者、基金派遣の委員からなる実行委員会（Executive Committee）がありプログラム全体の管理にあたってきた。

ＬＯＭの個別プロジェクトは、民主的対話、同時平行的改善などの手続的枠組みを重視するが、このような方式は、北欧で行われてきた、職場の民主化に関する約二〇年来の諸経験における欠点――特に、先行的実験が普及に困難であったこと――を克服すべく採用されたものである。

バイナム（Hans van Beinum）はグスタフセンがＬＯＭについて紹介した文書の序文で、従来の実験等の困難として以下の点を挙げた。[3] 第一に、社会・技術システム論等が外部専門家によって用いられた場合、労働者は変化過程をコントロールできないため、組織の変化がうまくゆかない。第二に、多くの方法は一般化された解決法であり、各現場における条件等に適合しない。第三に、単によい事例があれば、他がそれに従うといった単純な関係はない。第四に、経営者と労働者の持続的な参加は、ＱＷＬに不可欠である。

ＬＯＭプログラムはこれらの困難を克服できるように作られているといってよい。特に問題点の第三が重要で、ＬＯＭプログラムは、普及を円滑にすることを強く意識している。その際、グスタフセンは、変化の正当性という観点を新たに提起した。これは、私の理解するところでは、ホーソン実験以来指摘されてきた、職場集団の感情的な行動基準に代わる、知的な基準である。すなわち、すぐれた実験がある職場で行われても、別の職場でそれが正当なものと見なされないなら、ここでは同じ試みもなされず、従って普及できないであろうというものである。これを、北欧の経験によってみれば、ノルウェー産業民主化計画における、社会・技術システム論による最初の実験の場合、実験は成功したといえようが、企業内の他の職場、他の企業への普及は困難であった。グスタフセンはこれを、一般の職

場で変化の正当性が認められなかったためであるとする。彼の構想によるノルウェー労働環境法では、この点を考慮し、職場の改善が広く行われることを狙ったものであった。すなわち、職場レベルにおける参加を通じ、安全と健康に関する諸条件の改善を図ろうとした。法令により、労働者の変化への参加が正当性を与えられ、期待される変化が、一五～二〇％の企業に普及したという。高い普及率ではないが、グスタフセンは長期的に高まって行くと楽観的である。

スウェーデンの場合、ＭＢＬを基礎にした中央協定、個別企業における協定、さらに労働者代表の参加により、組織の改善等の変化の計画に正当性が与えられ、幅広い改善が可能となるとグスタフセンは考えている。ＬＯＭはその様な協約体制に即したものである。

普及という観点でＬＯＭプログラムを見ると、企業において、労働者代表の運営グループへの参加や、民主的対話により、変化の正当性を基礎づけるほか、つぎの考慮がなされている。第一に、高度の先進的実験を試みるのではなく、プロジェクトの主題の分野で広く日常的な変化を起こすことを目指している。第二に、四企業程度がまとまって、対話したり、開発を同時平行的に進める。第三に、企業内でも、開発を各階層、各分野同時平行的に進める。このように予め普及の問題を生じないように、変化過程のタイプを設定しているわけである。

2　民主的対話とその組織化

ＬＯＭプログラムでは、内容について個別プロジェクトの自主性を広く認めているが、――いずれも柔軟な、分権的な組織への変化を必要とすることもあり――変化過程については組織開発で行われるような、いくつかの標準的な局面を想定している。このうち個別プロジェクトとして重要なのは、最初に行われる会議である。開発は労使二者に

よるものであるから、管理者の各層、従業員の代表などが参加して、プロジェクトの意図を確認するとともに、職場の経験に基づいて対話し、開発の対象とすべきテーマを決める。グスタフセンの初期の論文では、この会議は理想的には、つぎのように編成されることになっていた。すなわち、プロジェクト・グループの四企業から、ラインの管理者、専門スタッフ、従業員代表、一般の従業員からなるグループで一日半会合する。会合は四トピックからなる。第一は五年後によい企業、職場であるにはどうあるべきか。この主題は、人びとの利害・関心から望ましい企業、職場の姿を明らかにするため、等質の層で討議し、結果を全体会議に報告する。第二は、よい企業、職場にするために当面する問題について、一企業の管理者と他企業の従業員が、率直に話合う。第三に、グループは特定しないが、問題を解決するための提案を検討する。第四に、同じ企業のメンバーが集り、よい企業、職場実現のため考えうるプロジェクトの目的、方向、組織、直接参加のありかたなどについて討議する。(4)

最初の会議に続く局面は、限定されたプロジェクトまたは過程である。過程とは、それまで行われてきた業務の改善などで、これまでのＱＷＬプロジェクトのように実験ないし先進的企画などと違い日常的な変化を含んでいる。このようないわば平凡な改善が含まれるところがＬＯＭのひとつの特徴である。

つぎの局面は、広範な開発の取組みである。実際には前の局面がない場合も多い。ＬＯＭプログラムは経営組織の多くの分野・階層で、同時平行的に従業員参加により変化を起こそうとしており、内容としてはこの局面がプロジェクトの核心となる。

広狭ふたつの局面で具体的に取上げられている変化の主題としては、北欧のＱＷＬの試みの中で取上げられてきた集団作業と分権化のほか、情報技術とのインターフェイス、監督の民主化、男女均等にむけた作業組織などがしばしば含まれ、また、後掲の事例のように多岐にわたる。

上記の局面に続き、結果の形成、評価、統合、高度の解決の四局面が想定されている。労働生活センターの予備的評価報告書によると、プロジェクトの発足が遅れ、一九九〇年現在で、広狭の課題に取組む局面にあるものが多い。

最初の会議と、特定の課題の取組みの過程などで、「民主的対話」が行われるべきものとされる。民主的対話は、コミュニケーションの理論に基づき、LOMを特徴づける方法である。確定していると言えないが、その内容としては、仕事に関する経験に基づき参加すること、仕事に関する経験の一定のものは正当性があるとみなされるべきこと、すべての参加者が対等であること、すべての者が論議に積極的に参加すべきこと、討議の対象となっている問題に関する全ての論議は正当性があるとされること、参加者は他の参加者がよりよい論議をなしうると認めること、参加者は意見の相違が拡大することを容認すべきこと、対話は実際的行動の基本になるような合意を継続的に生み出さねばならないこと。[5] 階層の違う人びとの間で、仕事の経験における対等性という視点や討論を自由にそして創造的にする基準を選び出していると言えよう。

3　事例――郵便物区分施設

LOMは、正規のプログラム期間内では、個別プロジェクトの結果が出ないことなどで、今日わかりやすい形で成果が発表されているものが少ない。そのような中でグスタフセンが紹介している事例に、大規模郵便ターミナルの郵便物区分作業における組織等の改革がある。北欧でも、最近、郵便物の数の増大が著しいため、大都市では、郵便物を集中し、行先別の仕訳を機械化、自動化された装置により処理する方式が発展してきた。しかし、自動化できない部分も多く、ここでは、極度にサイクルの短い単調作業があり、仕事のありかたに関わる問題が大きかった。グスタフセンは、労働異動率が異常に高く欠勤が多いといった事情のあったオスロ・ターミナルで、職場の改善を行った経

験がある。スウェーデンでは、ヨーテボリ（Göteborg, Gothenburg）ターミナル及びストックホルムのトムテボータ（Tomteboda）ターミナル（大規模な郵便区分部門）が、それぞれ改革の途中からＬＯＭプログラムに参加した。グスタフセンに従い、基本的に社会・技術システム論によったオスロ・ターミナルと、ＬＯＭによるスウェーデンの二つのターミナルのプロジェクトを比較しつつ概観する。

オスロ・ターミナルの場合[6]、社会・技術システム論による業務の分析[7]を行い、業務量の変動に対処するローテーション、区分作業場を分割し平行して作業する集団を形成するなどの対策を講じた。しかし、調査者の専門知識に依存した分析や対応策の樹立に先立ち、安全代表との会合、一般従業員からの意見聴取など、広く改革に対する参加の機会を設けたことが、これに先行する社会・技術システム論の実験などと異なるとともに、ＬＯＭのコミュニケーション理論を背景とする方法への中間的な位置を占める[8]。

ヨーテボリ・ターミナルの場合、新しい施設が建設され移転するに先立ち、労使間で協定し、生産性と質の向上、協力関係の改善、職業能力の発展、分権化、雇用保障を図ることに合意し、大きな工場風スペースを避け、建物の内部を分割するなどのことを行っていた。その段階でＬＯＭプログラムへ参加した。

ヨーテボリでは、第一に、前項の会議の形式とは異なるが、管理者、組合代表、労働者、四〇名の参加する最初の会議で、上記目的を達成するためいかなる問題を考慮すべきかを検討した。取上げられた問題は多数あり、作業集団をめぐる各種の問題、訓練をはじめ人事・労務に関する事項、事業の見通しなどであった。ここから、問題の解決策も多数示唆された。例えば、すべての者を対象とする訓練、業務のピーク時に対応する予備員、他の職場の訪問調査など。この会議の後、ターミナル内で種々の形で、従業員の参加をえて対話がなされるとともに、トムテボーダとの多階層間の合同会議がなされた。

一般論として、ＬＯＭの場合は、オスロ・ターミナルの場合のように調査者が拠って立つ社会・技術システム論によって問題を整理し対策を建てるように誘導するのではなく、民主的対話によって多様、広範な課題をまとめる。これらは緩やかな関連をもつだけである。しかし、グスタフセンによれば、民主的対話により到達した組織改善の内容は、集団作業、役割の拡大、分権化、職業能力の発展などで、北欧のＱＷＬの経験の延長上にあるものである。[9] ＬＯＭでは内容にかかわる統一理論はないから、このようになるのは、メンバーの職務経験による平等な参加などの民主的対話の性格から、対話の結果も民主的なものとなるとみなさなければなるまい。[10]

ヨーテボリの場合は、対話から導かれた改善の主題は、施設スペースの分割、機械とワークステーションの関連、集団の諸側面――特定理論による特定の型を目標としない――、監督者・中間管理者の役割、成果の評価方法、郵便区分作業者が機械の保全修理に関する技能を習得すること、顧客関係の発展などであった。

つぎに、一つの優れた飛躍的な革新を行うのでなく、これらの主題について、おなじウェイトで同時平行的に、漸次改善を積み上げる戦術がとられた。

トムテボーダ・ターミナルは、当時として新しい技術を用いて、一九八二年に稼働し始めていた。ここでは、労使間で生産性、労働者参加、労働環境改善について協議があり、これを受けて、仕事とストレスの問題に関する研究のリーダーであったガルデル（Bertil Gardell）の指導のもとに、自律的作業集団が導入されたが、業務量の一日における変動、労働慣行などについての対応が十分でなく、また、従業員の任意参加としたが、他の従業員の支持がえられず、一年程試みた後、一九八七年四月に廃止され、伝統的な大量生産工場型のシステムにもどった。グスタフセンの批評では、社会・技術システムの変動分析がなかったこと、変革が孤立化し、その正当性が組織内で確立していなかったことに欠陥があった。

トムテボーダでは、その後ＬＯＭプログラムに参加したが、この計画の構想に見合う展開をみせている。改革の向いつつある方向はヨーテボリとかなり違い、新しい経営の試みとしての性格も備えていると考えられる。新しい努力は一九八七年から始まり、国内の他のセンターの訪問と組織の利点欠点に関する意見の聴取の後、一連のセミナーを通じて、管理者が二七〇〇人の従業員と対話し、そこから組織外（利用者、他のセンターなど）との関係の展開と組織内の改革とを併せて行うこととした。

これらは経営全般に及ぶ多様なものである。トップマネジメントの交替――新経営者のもとで改革が発足――、建物と設備への大規模な投資、作業集団に関するもの（自律性ある部門の形成、交替班ごとの監督者を含めた会合と個別プロジェクトの展開、グループ・部門による改善提案の処理、グループ担当課業の拡大、余剰時間における訓練とグループ討議など）、新しい管理ないし参加的管理（目標指向的な管理システム――成果による割増賃金、会計制度の改革およびフィードバックやモニターなどの情報システム、専門スタッフと中間管理者のＣＤＰ、部門ごとのＭＢＯ、全員参加の職場会議など）、物的労働環境の改善。

トムテボーダの革新は、開始後二年で、生産性の上昇、欠勤の減少、提案の増加などの目にみえる成果をあげ、沈滞しつつあったヨーテボリのプロジェクトに刺激を与えた。

三つのプロジェクトを比較してグスタフセンは多様な論点を展開している。そのうち重要と思われるものは、以下の通りである。第一に、集団を基礎とした作業組織、参加的管理などが実行されたことは共通であるが、細分化された作業を必要とする技術による制約により、職務内容の高度化にはなお限界があること。第二に、オスロのプロジェクトの性格を一方向的（linear）、スウェーデンの二ターミナルの方法を相互作用的（interactive）とグスタフセンは規定したこと。前者は、社会・技術システム論（ガルデルの場合、社会・心理学的理論）に依存し、正当性は変革内

容にあり、参加者は少なく、解決は高度に構造化されている。現状からの変化には飛躍がある。後者は、参加的民主主義の理論に依存し、正当性は変化過程への参加にあり、参加者は多く、解決の構造化は最少限度にとどめられる。現状からの変化は段階的である。

ＬＯＭプログラムについて、以下のようにまとめることができよう。[11]

プログラムは、北欧のＱＷＬの経験のうえに展開されている大規模な事業である。普及の困難さの克服を狙い、高度の新しい内容の革新ではなく、広範な漸次的変化を起こそうとしている。理論的には、社会・技術システム論と異った途を選んでいる。民主的対話という過程が重要視されており、これは、変化の正当性をもたらす方法である。変化の正当性は、個別的側面を含む労使関係的な概念と見なすことができよう。ＬＯＭは、一九八二年の民間の中央協定下の労使関係をうけ、その内容を実現しようとするものである。そのため、この協約体制における極めて現実的な課題を担っている。広義の生産性を実現することが成果のひとつとして期待されていることもそれを示している。また、広範な変化を同時平行的に行う理由には、環境に適応し、急速な変化を必要とするためでもある。

ＬＯＭプログラムは、経験を踏まえた、ＱＷＬの新たな展開である。しかし、プログラムが実質的に終了していない現時点においても、問題が認められている。すでに述べたように、多くの課題を具体的に解決しなければならず、個別の課題を全体として調整することの難しさがある。これとも関連があるが、プログラムの複雑さ、分りにくさをあげなければならない。ローカルな自主的展開に期待しているため、中途段階では全容を把握しがたい。労働運動は、このようなＬＯＭのありかたに必ずしも満足せず、労働運動が全般的に普及できるような、望ましい作業組織を端的に提示することに期待している。

(注)

(1) Björn Gustavsen, "Workplace Reform and Democratic Dialogue," in *Economic and Industrial Democracy,* Vol. 6 No. 4.

(2) Casten von Otter, "Integrating Workplace Development and Social Research—The LOM Program in Sweden," Paper Presented at the Conference "Men and Work on the Threshold of the Third Millenium, Jan. 30-Feb. 1, Bratislava, Chechoslovakia.

(3) Björn Gustavsen, *Creating Broad Change in Working Life, the LOM Programme* (Ontario Quality of Working Life Centre, 1988).

(4) ibid.

(5) ibid., Gustavsen, "Workplace etc."

(6) Björn Gustavsen and Gerry Hunnius, *New Patterns of Work Reform* (Oslo : Universitetsforlaget, 1981).

(7) その概要は、次のものを参照。近藤隆雄「社会—技術システム論による組織デザインについて」『大原社会問題研究所雑誌』三五四号。

(8) Björn Gustavsen, Horst Hart and Bernd Hofmaier, "From Linear to Interactive Logics : Characteristics of Workplace Development as Illustrated by Projects in Large Mail Centers" (mimeo.) (The Swedish Center for Working Life, c. 1990).

(9) Gustavsen, *Creating* etc.

(10) 民主的・参加的組織が、民主的・参加的方法により導入され安定して存続するであろうことが、世界的経験から推測される。ILO, *World Labour Report 2,* (ILO, 1985), p. 183.

(11) 本項は、主として注(3)(8)、および Björn Gustavsen, "A Prelimiary Summary and Evaluation of the LOM

Programme" (mimeo.) (The Swedish Center for Working Life, 1990) のほか、と聴き取りによる。

三　公的部門における組織と仕事の改善

スウェーデンにおける雇用の分布は、その福祉国家体制を反映して、公的部門のウエイトが著しく高い。[1] このため、労働・生活条件、労使関係などに関する政策について、公的部門を絶えず考慮にいれなければならない。LO、社会民主党などの基本的立場は、民間部門と公的部門とを均等にすることであった。職場の民主化についても同様であり、公的部門における改善の試みが、一九七〇年代以来なされてきた。スウェーデン労働生活センターは、この伝統を引継ぎ、公的部門における組織、仕事の再編のため、研究や助言を行い、最近のLOM計画にも、チームをおいて取組んできた。公的部門においては、この国においても、官僚制による業務の実施に関して、他国と同様の問題がある。[2] 労働生活センターにおいては、公的な対人サービスについて、これまでのQWLの諸経験、このサービスの特性の分析などから、現在、個別の組織体内部における従業員の参加と組織間における公的競争 (public competition) を改善の柱として提起している。以下これについて概観する。

1　公的対人サービスの特徴とその問題点

労働生活センターが近年主として対象としてきた公的対人サービスは、保健、ホームヘルプなどの訪問による支援活動である。もっとも、ここでの経験は公的対人サービス全般に応用可能とみなされている。以下の叙述でも、施設

におけるサービスが含まれている。

公的対人サービスは、労働生活センターのこの課題の責任者オッター（Casten von Otter）によれば、ものの生産とは違い、サービスを提供する者（以下、従事者）と受け手の相互関係（interaction）で形成される。サービスの生産性は、受け手の行動により高まりうるし、相互関係により質的にも高度なものとなりうると見なされている。これは、公的サービスに関し、あるべき姿を折込んだ把握である。すなわち、民間部門におけるサービスの販売が、需要者の要求に適したサービスの提供により拡大し、利潤を実現することを範として、公的サービスを、画一的な、供給者側で設定した内容にとどまらず、受け手側の欲求を容れたものとする、サービス概念の修正を目指したものである。

公的サービス概念の修正が必要とされる背景は、オッターの論文等から判断すれば、供給が公的政策として画一的に、官僚組織によって行われることに伴う問題が意識されたこと、これと重なり合うところがあるが、社会経済的な環境の変化に伴うものの二つである。後者については、まず豊かな社会が実現される一方で、福祉国家スウェーデンの公的対人サービスの現実に対する市民の不満があることがあげられよう。高齢者の医療において患者の要望に即した治療が行われていないこと、医療サービスについて、個別的な必要に応じた処置がなされていないこと、診療の待ち時間が長い、予約のための時間が不便であるなどサービスの受け手側の必要が無視されていることなどが、その例である。[3] 次に、スウェーデンでも、一九八〇年代に入り、福祉のための支出を削減し、公的対人サービスの効率化を図らなければならなくなった。そのため、それまでの市民すべてに平等なサービスを提供する伝統的な行きかたとは異質の、民営化により、個別的な需要に対応するとともに、効率向上を実現しようとする動きも現れた。

前者については、第一線のレベルで、従事者が自己の利益を求め、サービスの受け手の利益を考慮しないとか、さらには、受け手を憎悪する雰囲気を生じている場合もあること、官僚制が市民と接触する場面で起りがちな逆機能

――最初のもののほか、サービスの種類別縄張り、硬直した手続き、非人間的扱い、サービスの遅延など――が挙げられよう。これらを克服する通常の努力は、官僚制の強化、技術的な合理化、サービスの専門化であるが、これらは、従事者と受け手の相互関係を稀薄にし、問題を増幅する。(4)

公的対人サービスは、組織のより上位のレベルでも、しばしば矛盾をもっている。これは、要するに民間部門におけるような合理的経営が容易に成立しないことであるといえよう。異なった政治的、イデオロギー的な立場が組織の背景にあることなどで、サービスの目的があいまいであることがある。サービスを行う方法が能率的なものとして確立されていないこともある。実施結果についてのフィードバックがなされないことなどもあると言われる。(5)

オッター等は、公的対人サービスにおいて以上のような経営上の問題が生じる直接の理由を、サービス産出についての尺度がなく、このことから、政治や行政の管理者が組織を統制する際、尺度のある資源（ひと、予算など）の投入に関心をする集中する傾向があることを挙げている。これは、組織のより下位の業務運営のありかたに影響するものと思われる。ここから、これらの組織を統制する立場にある者と、従事者と労働組合が、サービスの受け手の関心を度外視して業務、労働条件等を協議する傾向も生じる。この結果、病院で、給食時間を受け手の状況に関わりなく、従事者にとり能率的なものとしたり、当事者のみ便利な駐車場を確保し、患者の駐車場を考慮しないといった現象も派生する。他方、民間部門では、サービスの提供の結果が利潤をもたらすかという、産出の統一的評価尺度――これを、公的部門における使用価値との対比において交換価値と呼んでいる――があり、需要に応じた活動がなされる。

オッター等は、公的対人サービスとその問題点を以上のように把握するが、以下の二つの主要な対応策はこれに根拠をおいている。

2　従業員参加ないし参加的管理

第一線レベルの従事者とサービスの受け手との関係については、スウェーデンにおける職場の民主化で豊富な経験がある半自律的作業集団の機能に期待が寄せられた。なお、新しい作業組織の採用などの試みは、この国の労使関係のもとでは、労働組合と使用者側が中央、事業所レベルで協議し協定した枠組みのもとで実施されるから[6]、半自律的作業集団は、基本的に多層的な協力関係のもとにあるといってよいであろう。そこで、労使の上層が公的対人サービスの改善――有効性、効率、質など――を図ろうとして半自律的作業集団を導入する場合、上位の目的が集団にもある程度浸透することが考えられる。

しかし、成行きに任される場合、半自律的作業集団がサービスの受け手との相互関係を受け手にとって好ましいものとしてゆくとは限らない[7]。さきに掲げた第一線における問題はむしろ、従事者の職場集団がその利益を守ろうとして発生したものであろう。そこで、オッター等はＬＯＭの方法でもある、民主的対話を公的対人サービスについても適用しようとしている。ホームヘルパー等の従事者は、社会福祉職（social welfare worker）、サービスの受け手などと対話することにより、利己的に職場集団の利益を追求することなく、受け手との相互関係の質を高めることを期待される。

また、ものを生産する作業集団と比較した、仕事に用いられる知識などの違いについて指摘がなされている。ホームヘルパー等の対人サービスでは、必要とされる知識の性格が、現場での経験を通じて形成される、状況に即した全体的統一されたもの（contexual knowledge）であり、自発的な事態相応の行動、態度、経験（working knowledge）も重要であるとする[8]。これは、対人関係の具体的場においてしか発展できない。そうであるとすれば、第一線の半自律的作業集団に権限をあたえることなどが必要となる。この知識は、この人びとを従来指揮してきた社会福祉職の専

門的、分析的知識とは性格が異なる。組織としてはこの二つのタイプの知識が必要であり、社会福祉職が助言者的立場でホームヘルパーの半自律的作業集団を支持することにより、この要請が実現される。

オッター等は、対人サービスにおける半自律的作業集団が、好ましい相互関係の展開の基礎であると見なしている。これは、半自律的作業集団が、民主的対話の単位となること、サービスのありかた（内容、方法、業務の配分と配置など）を決定し運営することにあるといえよう。半自律的作業集団のこの機能によって、さきに掲げた公的対人サービスの目的の不明確さが、第一線レベルで受け手の必要に即したサービスの提供という形で、緩和されること、また、サービスの提供等に関する、上部で決定されたルールに代わり自主的なルールが形成されると報告されている。(9)

公的対人サービスにおける半自律的作業集団を用いた改革の事例としては、後掲のものなどがある。しかし、民主的対話を伴う半自律的作業集団のみを対策の決め手としているわけではなく、ＬＯＭの民間部門と同様、半自律的作業集団を支える他の広範な施策が講じられ、むしろ、組織の全般的な変革――後述のＣＮＳの場合は、全般的な参加的管理――のなかに半自律的作業集団が位置づけられていると言える。

3　公的競争

公的競争は、労働生活センターが推進している、公的対人サービス改革のもうひとつの方法の柱である。この方法は、一方で福祉国家の国民に対する均等なサービスの保障に価値を認めるが、他方、1で述べた公的対人サービスの問題に対処するために登場した民営化における、受け手の必要に即したサービスの提供も評価して考案された。すなわち、均等なサービスをすべての者に保障したうえ、競争原理を導入しようとするものである。

公的競争の具体的な内容はおよそつぎの通りである。居住地の地区割に配置されている、公的対人サービスを行う

施設について、サービスの受け手が、従来の管轄地区を超えて、施設を選択できるようにするものである。同時に、このサービスの運営を分権化し、詳細な統一的規制を避けるようにする。受け手の選択に合致したサービスを行う施設は利用者が増加するので、そこに資源を配分する。個人の選択のほか、専門職集団、受け手集団、政治家などの意思決定で、管轄範囲外の施設を利用することもできるようにする。2における半自律的作業集団などによるサービスの改善が行われる場合、受け手の必要に配慮されるわけで、公的競争は、その普及を促進する要因となりうるであろう。

事業所（サービス・センター）や従事者の効率を促したり、公的政策に沿った行動を奨励するようなインセンティブをおくことも、付帯的に推賞されている。他方、競争といっても、商品市場におけるよりは範囲が狭く、行政によりサービスの備えるべき基準が定められる。

このモデルは、そのまま実現されているわけではなく、また実現にあたって若干の問題もある。特に、公的対人サービスのセンターの地域的分布から、僻地では、受け手による選択の余地がない場合が生じる。もっとも、これは比較的限定される。また、オッターによると、このモデルが機能するには、労働組合が、組合員の地域間異動を認めることや、インセンティブを認めるなどの柔軟性が必要である。1に挙げた問題点に対処しないと、民営化をはじめ組合に不利な事態も予想されることもあり、中央レベルなどでは必ずしも変化に消極的ではなかった。政治家についても、供給側のみでなく、サービスの受け手の側と需要を重視する必要がある。

公的競争は、普遍的給付と受け手側の選択を折衷した便宜的方法に過ぎないように見えるが、オッター等は民主主義発展の意義があるとしている。すなわち、北欧では、投票による民主政治を基軸として、主要な利害関係分野で民主的な関係が制度化されている。①社会の分野では、移転所得に対する受け手または住民の受給権を通じて、②経済

と生産の分野においては、組合による交渉・協議がなされるが労働者が組合員となることを通じて、③個人消費の分野については、商品市場における安全、質などの公的規制と購買の選択を通じて、市民の発言、影響力が行使される。これに対し、④対人サービスについては、これまで制度を欠いていたという。制度がないため、サービスの受け手が影響力を及ぼすことができなかった。公的競争は、この分野において受け手の発言を認めるもので、市民・民主主義(civil democracy)であるという。[10] 公的競争では、政治や行政の側が主体となって効率化や質の向上を図るように、競争を導入するのではなく、受け手の側に具体的選択を委ねようとするところに特徴がある。

4　事例

(1)　エレブロのホームヘルプ――グループによる参加

スウェーデンでは高齢者に対する在宅福祉としてホームヘルプ制度が発達しており、コムーン(municipality)がこの制度を置いている。高齢者約五人にひとりのホームヘルパーがおり、その仕事は、掃除、料理、洗濯、外出の介助、銀行などの用事の代替などである。[11] エレブロ市(Örebro)では、一九八〇年代の初めに、行政サービスのありかたの大きな改革が試みられた。人口九〇〇〇人ごとに地区委員会(District Board――市議会議員を分割したものと管理者等からなる。)を置き、四種のサービスを統合した。これらは社会政策(児童福祉、老人福祉、福祉給付)、学校、公園とレクリエーションおよび文化である。この改革は、市の行政と住民の関係を民主的に強め、行政の効率を高める目的でなされたものである。市の各種施設で従事者の参加がこのため重要な方法と見なされていた。高齢者福祉については、効率化の必要もあり、またノーマライゼイションの視点から、施設に収容して行うより在宅のサービスに切替える方針がとられていた。以上の背景のもとで、ホームヘルパーの仕事の改善がなされることとなった。

改善にあたっての原則は、分権化、部門別隔壁の除去、規則による規制の廃止、受け手の参加であった。これらの原則はホームヘルプ以外の改革も貫くものであった。諸原則を実現するためホームヘルプにおいて採用された改善の内容は、小グループによる従事者の参加であった。ものの生産において、半自律的作業集団が用いられた経験は豊富なわけであるが、これが公的対人サービスに応用されることとなった。施設から住居に高齢者が移ることによって、必要とされるサービスは複雑化したが、他の自治体では、サービスの専門化、分化、提供するサービスの標準化など、官僚制的に対処した。しかし、これは受け手を満足させるものではなかった。オッターはこれを、個人――個別性、統合性ある人間である主体――の需要に応じ、受け手との相互関係であるサービスを提供することになっていないためであると分析している。エレブロは、他と対照的に、個別的個人を重視し、サービス提供者と受け手の間に相互関係を形成することを目指した。

具体的には、五～八人の自律的なチームを編成した。各人は、前述の家事的サービスのほか、管理、記録、医師との連絡、適切な監督のもとに薬の投与や注射などを行う。チームには監督者はおらず、メンバー間の協議により、外部との調整、派遣の計画、経験の交流とメンバーの知識熟練の向上、サービスの改善などの機能を果たす。他の自治体では、社会福祉職が、二、三の監督者を指揮し、各監督者は、二〇人程度のグループいくつかを指揮する。エレブロでは、社会福祉職は支持・助言する立場にあり、監督者もいない。他の自治体では、ホームヘルパーの役割は特定され、例えば医師との接触は監督者を通じてなされる。エレブロの方式では、受け手などからの情報をチームに伝えて対応できるし、受け手との対話を通じ、その需要に応じ弾力的、臨機にサービスできるなど、1で述べたオッターの視点におけるサービスの質が高いといえる。また、仕事の内容の豊富化から、ホームヘルプの仕事に魅力が増し、新規採用が容易になったという効果もあった。

エレブロの改革については、この市と、比較対照とした市の従事者を対象とする意見調査、両市間の従事者の交換による相互体験をもとにした影響の分析がなされている。これによると、上記チーム制をとったこと自体による直接的な影響のほか、ホームヘルパーと受け手との接触が密であること、受け手を嫌うといったことが少ないことなどの好ましい傾向が現れている。[12]

（2）奨学金局のサービス経営

奨学金局（CSN、英語名 The Swedish Student Loan Department）は一九八〇年代の後半に、約九〇万人の学生に援助を行っており、従業員一二〇名の公的機関であった。七〇年代末にいくつかの事情（事務所の移転、学生による制度変更要求、銀行への業務移管の要求、政府による中央情報処理サービスの導入など）が重なり組織の危機に見舞われたが、新しい理事者のもとで、抜本的かつ系統的な組織と管理の改革を行なった。これは、スウェーデン経営者などのいう、新しい経営の考え方に沿ったものである。その理念は、適正な援助を、適正な時に、適正な人に、適正な資源を用いて行うというものであったが、これは、従業員や利用者と協議して決められた。管理者が、過去の経営を一新すべく、戦略をたて、具体化計画と予算を策定し、従業員との協議を経て、これを確定した。事業期間（年度）が一年から三年に延長された。これは、活動を官公庁的なものよりは民間企業的なものとし、経営に柔軟性をもたらすためであったようである。

サービスの第一線である作業組織と従事者の職務、経営組織を改革し、分権化、参加の促進を図った。経営組織では、三部七階層であった組織構成を五部三階層に、フラット化した。中間管理職をなくし、助言者やプロジェクトを置くなど組織の動態化を図った。第一線は、作業チームでここに日常的な決定権限を与えた。チームの大きさは五

〜一二人であった。メンバーの間で職務交替を行い、共同で意思決定にあたった。チームは実際的配慮から、自律を徹底せずリーダー（管理者）がおかれた。

ヨーロッパの慣行では先進的と言うべきであろうが、教育訓練を重視する政策を採用した。管理者については、サービスの質、有効性、部下の動機づけなどについて互いに討論し、管理者が結論を提示して自ら実行するといったことを行った。管理者が部下の教育の責任をもち、その能力開発を図った。また、決定を公正なものとするため、従業員が政策や手続きを熟知するよう教育した。さらに、新たに加わった業務について個人の知識、処理能力を拡大したほか、すべての従業員に対し、サービスのありかたなどについて教育した。

業務の範囲と処理方法について改革があった。第一に、別の機関で行われていた学生サービスの移管をうけ、統合されたサービス機関となった。外部に依存していた業務を取り込んだ。つぎに、学生援助の種類ごとに違っていた事務処理を単純化して統一した。これは、作業チームが各種の援助を扱い、利用者の照会にあたり直ちに――たらい回しにせず――答えうる態勢に必要であった。なお、従業員個人の提案をうけ、積極的に取りあげてゆくこととし、サービスと事務処理の具体的改善がなされるようになった。

利用者など外部との関係としては、まず、理事会に、国会議員、全国組合と支部組合の代表、主要な利用者代表が参加した。また利用者や理事会メンバー選出母体などと意思疎通を図った。第三者である調査者に依頼して、利用者がサービスに満足しているか調査し、従業員にフィードバックするなどのことを行った。

以上のように全般的な経営の改善を行ったが、その結果、申請から支払いまでの期間の著しい短縮（八〜一二週から一〇日へ）、問題あるケースの相談など利用者に対するサービスの質が向上したほか、能率の向上とコストの削減（一ケースあたり三五％）がみられ、従業員の欠勤、離職の減少などの効果も現れた。[13]

公的部門における組織と仕事の改善について、以下のようにまとめることができよう。

公的対人サービスなどの公的サービスの受益者ないし、国民からみた問題点は、低い効率、従事者側の利益の主張、画一性など、官僚制のネガティブな側面であり、先進各国に共通している。オッター等は、サービスを受け手と従事者との相互関係とみなしているが、これが、革新の目標となる。このような目標に対して、サービス従事者の半自律的作業集団と、受け手などとの対話という方法により、問題の多くが解かれる。とかく対策の決め手とみなされる半自律的作業集団が利己的に行動することがあるとみなされている。民主的対話がこの欠陥を補うものとなっている。公的競争では、受け手などに選択の余地を与えることにより、供給者側にその影響を及ぼす。

エレブロの例は、ホームヘルパーの半自律的作業集団が、新しいサービスの担い手となっている。これに対して、CSNの場合は、前項のトムテボーダの場合――公的部門に属するが便宜的に民間部門と一緒に扱われていた――に似て、経営者のイニシャチブの強い新しい経営の性格をもつ一連の革新となっている。（未完）

（注）

（1）一九八三年に労働力の三六％。丸尾直美「労働市場と労働政策」スウェーデン社会研究所編『スウェーデンハンドブック』（早稲田大学出版部、一九八七年）。

（2）拙稿「公務におけるQWL―カナダの場合（上）」『社会労働研究』第三六巻第二号（一九八九年）。

（3）Richard B. Saltman and Casten von Otter, “Re-vitalizing Public Health Care Systems: a Proposal for Public Competition in Sweden,” *Health Policy* No. 7(1987).

（4）Casten von Otter, “Workers’ Participation and Working Knowledge,” Paper Presented at the Conference “Critical

Perspectives in Organizational Theory" Sept., 1985, Baruch College, City Univ. of New York. do., "Public Services in a New Era : the Role of Worker Participation" (mimeo.) (The Swedish Center for Working Life, 1987).

(5) Casten von Otter, "Public Services etc."

(6) Julie Cameron, "The Implementation of Employee Participation in Scandinavian Public Sector Bureaucracies" (mimeo.) (The Swedish Center for Working Life, 1985).

(7) Casten von Otter, "Public Services etc."

(8) Casten von Otter, "Workers' Participation etc." do., "Public Services etc."

(9) Casten von Otter, "Public Services etc."

(10) Casten von Otter and Richard B. Saltman, "Voice, Choice and the Question of Civil Democracy in the Swedish Welfare State" (mimeo.) (The Swedish Center for Working Life, c. 1988).

(11) 一番ケ瀬康子「福祉政策《胎内から天国まで》の福祉をめざして」スウェーデン社会研究所編『スウェーデンハンドブック』(早稲田大学出版局、一九八七年)

(12) Casten von Otter, "Responsiveness in Public Service Organizations, the Case for 'Public Competition' and 'Participative Management,'" Paper Presented at OECD Workshop "Urban Services and Consumer Needs" Apr., 1988, Amsterdam. Casten von Otter, "Public Services etc."

(13) Julie Cameron, op. cit., Casten von Otter, "Responsiveness etc."