

# 經濟論叢

第164卷 第3号

- 
- 情報経済学の可能性……………吉田和男 1
- 韓国の30大財閥と「企業グループ」……………鄭安基 32
- 転換期における中国の自動車流通システム……………劉芳 62
- イギリス公務部門の人事管理変化と  
ホワイトカラー組合の機能（1）……………松尾孝一 84
- 廃棄物広域処理の経済性と財政構造（1）……………八木信一 105

学会記事

---

平成11年9月

京大經濟學會

## イギリス公務部門の人事管理変化と ホワイトカラー組合の機能（1）

—管理職層組織化への課題—

松 尾 孝

### I はじめに

近年わが国においても、賃金や昇進などの面でホワイトカラー労働者の処遇の個人化が進んでいることがよく指摘される。その是非はともかく、そのような傾向は組合員の団結という集団の力によって統一的に賃金労働条件を改善しようとしてきた伝統的な労働組合運動の基盤を揺るがすであろうし、ホワイトカラー労働者に対する組合の魅力を減殺するかもしれない。従って、ホワイトカラーに対する人事管理面での処遇が個人化してきた時に、労働組合の機能はどうあるべきか、労働組合はどのように対応すべきか、といったことは今日検討を要する大きな課題であろう。本論文は、1980年代以降のイギリス公務部門を素材にして、その人事管理変化とその中のホワイトカラー組合の対応に焦点を当てるが、そのことを通じて、ホワイトカラー（とりわけ管理職）への処遇の個人化という流れの中で、それに対応し得る労働組合像はいかなるものであるのかを考えたいということの問題意識の根底に置くものである。

ところでイギリスに目を移せば、イギリスにおいて70年代をホワイトカラーや管理職（manager）による組合運動の興隆期とすれば、80年代半ば以降は冬の時代であったと言えよう。その激変の要因としては、保守党政権の政策、さらには経営側の反組合の経営政策や HRM 的人事管理<sup>1)</sup>の進展がもちろん挙げ

1) 岩出 [1991] によれば、イギリスにおける HRM（人的資源管理）の考え方の内容は、以下ノ

られるだろう。実際、後でみるようにそれらに焦点を当てて組合の消長を説明しようとする研究は多い。

しかし、そのような要因だけから組合の消長を説明するのは不十分であろう。というのは、政府や経営側による反組合的政策はいつの時代でも程度の差こそあれ共通に見られる現象だろうからである。むしろ組合の消長を左右する直接的要因として無視できないのは、経営側の戦略等の外部要因を前提とした上で労働者の意識変化や組合側の対応、といったいわば主体的要因ではないだろうか。

そういった問題意識から、本論では、政府・経営側の政策の変化がホワイトカラー労働者に対する人事管理をどのように変化させてきたかをまず見るが、その上で政策の変化に対する労働者側の意識変化や組合側の対応といった主体的要因に第一義的に焦点を当てて近年のホワイトカラーの労働組合運動の衰退を説明していくことにしたい。特に労働者の意識・ニーズと組合の体質や対応とのズレという視点から、それを説明していきたい。

そのことによって、使用者側の政策の変化の中でホワイトカラー組合がホワイトカラー<sup>2)</sup>、特に管理職層を把握しきれなかった要因を析出し、もって管理職層のニーズをとらえ彼らを適切に組織し得るような組合像への示唆を得たいというのが本論のねらいである。

## II 管理職層の組合意識の変化とその説明枠組み

—1980年調査と1990年調査との対比から

1970年代は、管理職層自身、ブルーカラー主体の労働組合に反発を感じつつ

の4点を整理される。①「人的資源」としての従業員重視の理念、②労務管理の戦略的事業計画への統合、③ライン管理者の労務管理責任の重視、④従業員コミットメントの重視(岩出[1991], 163-168ページ)。イギリス公務部門におけるHRM的人事管理の導入においては、特に③の側面が強調されていると思われる。

2) 本論文における主たる関心は、人事管理の個別化と労働組合との関係にある。従って第一義的に関心が向けられる対象はホワイトカラーの中でも管理職(manager)ということになる。その意味で、「管理職・ホワイトカラー」などのように、「ホワイトカラー」の語を「管理職」の語と並列して文中で使用している場合には、特に断らない限りホワイトカラー労働者の上層部分、すなわち管理職に連する層や管理職予備軍を指す概念として使用する。

も組織化への志向が強かった時期であり、イギリスにおける管理職層（主に中間管理職層）の組織化はこの時期に急速に進んだ。この背景には、この時期における、所得政策による工職賃金格差の縮小とそれへの管理職層の反発（ブルーカラーに対する格差維持志向）、急激なインフレ、労働組合運動の政策的認知、雇用の集中による官僚制的管理の進展などが挙げられる<sup>3)</sup>。要するにこの時期の管理職層の組織化を促した背景には、第1に、当時の所得政策下での管理職の社会的・経済的地位の相対的低下という状況、第2に、組合運動を社会的に公認した上でそれを制御していこうとする当時の政府の政策的側面が管理職の組合忌避意識を弱めたという状況があったと言い得る。

ところで、この時期における管理職の組合加入の動機については、実際の調査データに即してもう少し見てみよう。Poole らが BIM（英国管理職協会）加入の管理職を対象に1980年に行った調査（Poole et al. [1983]）によれば、管理職の組合加入の動機としては、報酬面の改善や身分保障などの手段主義的動機が強く、政治的・イデオロギー的動機は弱いことが読み取れる（第1表）<sup>4)</sup>。もっとも、労使関係論的視点から管理職の組織化を説明する彼らは、交渉主体として公認された組合が管理職のレベルに現実に存在したことが管理職の組織化につながったという議論の立て方をしていて、そのような制度的要因のみ

3) Snape and Bamber [1989], p. 94.

4) ただし、ブルーカラーの組合加入の動機は手段主義的ではなくイデオロギー的・連帯主義的である、とまで主張するわけではない。労働組合は主として組合員の経済的利益を擁護するための大衆団体であるから、ホワイトカラーであれブルーカラーであれその加入動機は基本的には手段主義的なものにならざるを得ないであろう。たとえホワイトカラーの方が手段主義的動機が強かったとしても、それは程度の差であると考えるのが妥当であろう。しかしながら、イギリスにおけるホワイトカラー（特に管理職）の組織化運動の背後では、ブルーカラーとの格差の維持が絶えず意識されてきたことを考えるならば、ホワイトカラーの手段主義をブルーカラーの手段主義とを同質のものとして捉えることには無理がある。要するに、ホワイトカラーとブルーカラーの組合加入の動機は共に手段主義的であったとしても、その志向の向きは異なるのである（この点については、松尾 [1997] で検討した）。

なお、ホワイトカラー職場とブルーカラー職場とを対比させた職場調査に基づき、両職場の組合員の特徴を指摘した研究としては Batstone らの研究がある。Batstone らの研究においても、組合加入動機や組合意識の面でホワイトカラーの方がやや手段主義的ではあるが、ブルーカラーが手段主義的でないとは言えないという傾向も読み取れる（Batstone, Boraston and Frenkel [1977]）。

を強調するならば、この彼ら自身の調査結果とも齟齬をきたす。管理職の手段主義的な組合志向の強さを見れば、この時期の管理職層は、相対的に低下した自身の社会・経済的地位を補償する手段として、公的認知度の高まった組合に手段主義的ではあれ主体的に身を託したと言うべきであろう。

ところが80年代以降、SIMA(鉄鋼産業管理職組合)やAMPS(管理職・専門職スタッフ組合)がEETPUに吸収されるなど、管理職組合は弱体化し独自の領域も失っていく。また、ホワイトカラー一般組合においても、88年の

ショップスチュワードの組合加入の主な理由

スチュワードの類型	リーダー	ポピュリスト (スタッフ)	ポピュリスト (ショップフロアー)
賃金労働条件の改善	17%	88	75
労働者の権利の擁護/社会主義	83	12	25
	(n=17,うちスタッフ)	(n=16)	(n=17)

注: Batstone らの分類で、「リーダー」とは組合や組合原理に忠実に行動する職場活動家、「ポピュリスト」とは組合員の形式的代表者としての性格が強い者を指す。

出所: *ibid.*, p. 37.

組合への組合員の期待

	スタッフ (n=102)	ショップフロアー (n=183)
積極的: 組合員の擁護	10%	27
経営側の行動の規制	6	21
組合員の代弁	14	8
公正さの擁護	—	16
組合の原則の追求	—	8
賃金の改善	6	16
批判的: 自分たちに関係なし	31	—
トラブルの原因	34	4

出所: *ibid.*, p. 121.

自治体におけるホワイトカラー職員的手段主義的な組合意識の強さについては、NALGOのシェフィールド支部の組合員を調査したNicholsonらの研究を参照(Nicholson, Ursell and Blyton [1981], p. 86)。ブルーカラー公務員の組合加入動機の調査については、NUPE組合員を対象にしたKerrの調査(Kerr [1992])を参照。

なお、職業階層間での組合加入動機の差異を大規模に調査した最近の研究としては、Waddington & Whitstonのものがある。彼らは、どの階層でも手段主義的動機が強く、階層間で組合加入動機に大きな差はないという調査結果を示しているが、同時にホワイトカラー(特に管理・専門職)の組合加入動機には個人的動機がやや強い傾向は読み取れる(Waddington and Whitston [1997], p. 522)。

第1表 管理職の組合加入の動機 (n=275)

(%)

	←非常に重要 全く重要でない→					平均点
	1	2	3	4	5	
<b>要因1：手段的志向</b>						
集団の代表の必要性に関すること	21.7	36.4	21.7	9.9	10.3	2.50
報酬に関すること	24.1	31.4	21.9	12.0	9.9	2.48
仕事の保障に関すること	24.3	27.6	23.2	10.3	14.7	2.61
自分のような者を代表する承認された組合が存在すること	16.9	31.6	27.2	8.1	16.2	2.75
昇進の展望に関すること	5.9	12.5	23.4	29.0	39.2	3.73
<b>要因2：政治的志向</b>						
組合の政策に貢献するため	7.0	9.9	12.2	16.1	54.2	4.00
政府に影響を及ぼすため	6.6	8.8	11.4	10.3	63.0	4.11
組合加入が労働運動への参加の証しになるから	3.0	5.2	11.9	11.5	68.5	4.37
<b>要因3：制度的志向</b>						
他人が皆入っているから	2.9	28.1	12.5	8.5	68.0	4.31
組合加入が自分の雇用の条件だから	12.1	3.7	4.8	4.8	74.7	4.27

出所：Poole et al. [1983] p. 438.

ASTMS と TASS との合併 (→MSF)、93年の NALGO (地方政府職員全国組合) とブルーカラー組合である NUPE (全国公務従業員組合)・COHSE (保健従業員連盟) との合併 (→UNISON) など、ホワイトカラー組合の整理・統合が進行する。

これには、冒頭で触れたような外部環境の悪化に対する組織的に弱小な管理職・ホワイトカラー組合の対応という面はある。具体的には組合の財政難や近年の単一テーブル交渉の普及などに対する対応という側面が強い<sup>5)</sup>。しかし、冒頭で述べたように、HRM 的人事管理戦略に基づく管理職・ホワイトカラーに対する処遇の個人化が、彼ら自身の意識の上での組合離れを促し、組合加入率を低下させ、組合を弱体化させたことも否めない<sup>6)</sup>。この点を Poole らが BIM 加入の管理職を対象に行った2回の調査(1回日は前述のとおり1980年、

5) Colling and Ferner [1995], p. 503.

6) この視点からの指摘は Snape and Bamber, *op. cit.*, p. 100.

第2表 労働組合・スタッフアソシエーションについての管理職の経験  
(1980年:n=1058, 1990年:n=827) (%)

		ある (労働組合)	ある (スタッフアソシエーション)	両方ある	ない	$\chi^2$	sig
管理職レベルに労働組合またはスタッフアソシエーションがある	1980年	22.5	8.9	8.9	59.7	7.14	n. s.
	1990年	18.2	8.1	8.2	65.5		
労働組合またはスタッフアソシエーションに加入している	1980年	20.2	5.9	4.4	69.5	12.66	0.01
	1990年	14.0	6.1	4.5	75.4		

出所: Poole &amp; Mansfield [1993] p. 20.

2 回目は10年後の1990年に行われている)の対比において見てみたい<sup>7)</sup>。

それによると、労働組合またはスタッフ組合に加入している管理職の比率は、この10年間で5.9%低下している(第2表)。管理職の組織化志向自体も弱まっている(第3表)。

Poole らはこのような管理職の組合離れを次のような図式から説明する<sup>8)</sup>。すなわち、政治経済等の外部環境の変化が引き金となって経営側により競争的経営戦略が導入され、そのことによって管理者の価値観やイデオロギー、あるいは労使関係における各アクター間の力関係に変化が生じる(ただし制度的枠組み自体は比較的安定)。そのため、企業内において経営側によるコントロールが強化され、その中で管理者の自律性が増大し、さらに管理者自身が個人ベースで賃金・報酬について交渉しうようになった。このことが管理者の組合意識を変化させ、組合への依存度を低下させているということである(第1

7) 1980年の調査データに基づいた分析のひとつが、Poole, Mansfield, Frost and Blyton [1983] であり、1990年の調査データに基づいた分析が、Poole and Mansfield [1993] 並びに、Poole, Mansfield, Martinez-Lucio and Turner [1995] である。なお、サンプルの管理職の職階ごとの比率は次のようになっている。1980年(サンプル数1058人)は、役員(Board member) 23.6%、上級管理職(Senior management) 36.1%、中級管理職(Middle management) 27.9%、下級管理職(Junior management) 3.8%、Management adviser 6.5%、その他2.0%。1990年(サンプル数827人)は、それぞれ30.8%、37.2%、21.5%、2.5%、4.5%、3.6%となっている(Poole and Mansfield, *op. cit.*, p. 16)。

8) *ibid.*, pp. 12-14.

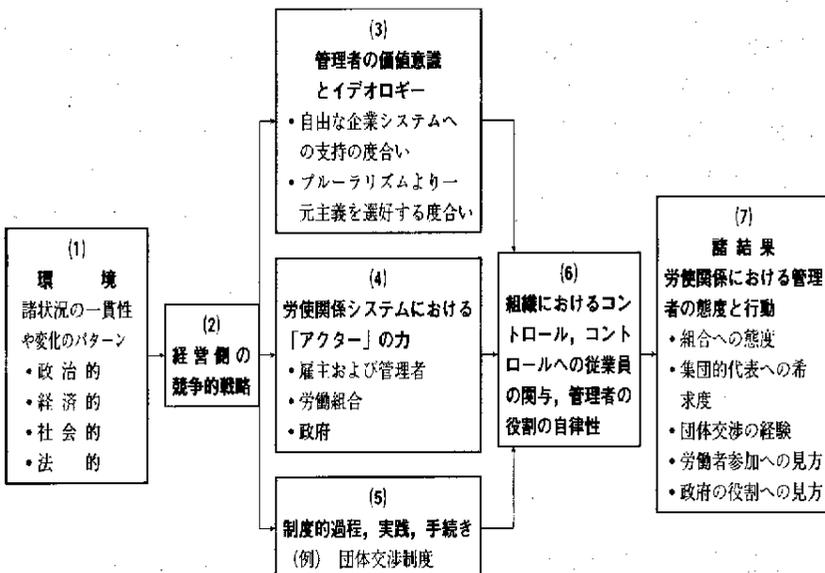
なお、拙論中での「組合離れ」の語は、特に断らない限り労働者の意識の上での組合依存度の低下という意味で使うこととする。

第3表 管理職が自己利益の集団的表出を望む度合い  
(1980年：n=1058, 1990年：n=827) (%)

	1980年	1990年
1 いかなる集団的表出も不要	32.7	43.2
2 給与・勤務条件に関して助言する代表的主体が必要	33.5	31.8
3 雇用主と交渉する代表的主体が必要	18.7	14.8
4 雇用主と交渉する代表的主体（必要に応じて穏便な争議行為を行い得る）が必要	9.8	6.4
5 雇用主と交渉する代表的主体（必要に応じて全面的なストライキを行い得る）が必要	5.4	3.9
平均ポイント	2.15	1.96
標準偏差	1.21	1.09
t 値		3.52
		(sig=0.001)

出所：Poole & Mansfield [1993] p. 19.

第1図 労使関係における管理者の態度と行動のモデル



出所：Poole & Mansfield [1993] p. 13.

図)。

要するに Poole らは、80年代の競争的経営戦略の中で管理職の役割が重視されるようになったというのである。そしてそのことが管理職を経営側に引き付け、管理職の組合離れをもたらしているというのである。

彼らによれば、80年代の管理職の量的側面での組合離れが相対的に大きかったのは公共部門であるとされる(民間部門における管理職の組織化はもともと低調であった)。そのことは彼らが90年に行った調査のデータからも裏付けられる。それはまず量的側面では第4表で見ることができる。この表を見れば、管理職レベルに組合(スタッフアソシエーション含む)が存在する職場の割合は公共部門の方が依然として高く、しかも80年の調査よりも公民格差が少し開いているが、組合等への管理職の加入率は公共部門の方が大きく低下していることが読み取れる。

しかし特に公共部門においては、組織率低下という量的側面よりも管理職の意識変化という質的側面での変化が大きい<sup>9)</sup>。例えば第5表を見れば、労使関

9) 公務部門主要組合の組合員数の推移は以下のとおりである。(単位:千人)

	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年
NALGO (自治体・ホワイト一般組合)	439.89	625.16	782.34	752.13	744.45	1,355.31
NUPE (自治体・現業職組合)	372.72	584.49	699.16	663.78	578.99	
COHSE (NHS)	89.55	167.20	216.48	212.98	203.31	121.75
CPSA (国家公務・ホワイト一般組合)	184.94	224.72	216.42	146.54	122.68	
SCPS (国家公務・中間管理職組合)	59.00	99.94	108.84	86.85	113.49	151.18
CSU (国家公務・現業職組合)	35.25	46.78	45.62	31.21		
IRSF (国家公務・税務職組合)	49.74	60.58	62.34	55.12	52.91	78.65
IPCS (国家公務・技術専門職組合)	92.42	103.50	98.75	89.24	91.71	
FDA (国家公務・上級管理職組合)	?	?	8.17	7.62	10.51	10.31
国家公務員数	704	705	708	601	567	517
自治体職員数	2,559	2,917	2,956	2,958	2,967	2,639

注: 組合員数の数字は各年末時点のもの(95年のSCPSのみ96年1月1日のIRSFとの合併時の数字)。

FDAの組織範囲はgrade 7(課長補佐級)以上。SCPSは1988年に現業職主体のCSUと合併しNUCPSとなる。IPCSは89年よりIPMSとなる(民間も組織対象に含める)。なお、自治体の管理職組合としてはFUMPO(Federated Union of Managerial and Professional Officers)があるが、90年時点で組合員数は1万2千人程度である(Marsh [1991])。

出所: TUC Reports 各年版。国家公務員(Civil Servant)の数はCivil Service Statisticsによる。自治体職員数はEconomic Trendsによる。

第4表 労働組合・スタッフアンシエーションに関する管理職の経験  
 についての公民の差異 (1980年：n=1058, 1990年：n=827) (%)

		ある (労働組合)		ある (スタッフアン シエーション)		両方ある		ない	
		民	公	民	公	民	公	民	公
管理職レベルに労働組 合またはスタッフアン シエーションがある	1980年	11.0	49.7	7.2	12.9	3.8	19.5	78.0	17.9
	1990年	9.4	47.3	4.8	18.3	4.6	18.3	81.2	16.0
労働組合またはスタッ フアンシエーションに 加入している	1980年	8.1	48.1	3.6	11.3	0.8	11.9	87.5	28.7
	1990年	7.0	35.9	3.0	15.0	2.4	10.2	87.5	38.9

出所：Poole & Mansfield [1993] p. 21.

第5表 管理職の団体交渉の経験 (%)

	民間部門管理職				公共部門管理職			
	1980年 (n=731)	1990年 (n=497)	$\chi^2$	sig	1980年 (n=320)	1990年 (n=169)	$\chi^2$	sig
公式な団体交渉	23.3	17.8	5.21	0.025	17.0	16.1	0.66	n.s.
組合代表との非公式な会合	42.0	31.9	12.91	0.005	62.4	27.8	52.24	0.005
組合代表から持ち込まれる個人的不満の処理	38.8	32.2	5.86	0.025	49.7	61.4	6.15	0.025

出所：Poole & Mansfield [1993] p. 23.

系のフォーマルな制度的側面ではあまり変化がないにせよ、職場レベルにおいて組合と使用者としての管理職との間でのインフォーマルな交渉機会が減少している傾向が読み取れる。Poole らによれば、これは使用者としての意識を強めた管理職が組合忌避志向を強めていることを示すものであるとされる（その一方で組合代表を通して持ち込まれる個人的不満については管理職が関与する率が逆に増えている（第5表下段）が、これは労使関係上の問題を個人主義的に処理しようとする管理職の意識の強まりを示すものであるとされる）。

制度的枠組みの拘束力の強さという側面を考えるならば、民間部門よりも公共部門の方が労使関係は本来安定的と考え得るかもしれない。そのことは、脚注9のように公共部門の組合においては組合員数等の極端な変化は生じていな

いことから示唆され得るであろう。しかし80年代のサッチャー行革を契機に公共部門の制度的枠組みは大きく変革されたはずであり、それゆえに公共部門の労使関係は、その外見はともかく内実においては民間部門に勝るとも劣らず大きな変化を被ったのだと考えられる。その意味から、本稿では公共部門を特に考察対象として取り上げる。

ところで Poole らの主張のように、公共部門における経営戦略の変化が管理職の組合に対する意識にも影響を与えたということについては、確かに否定できない面があると思われる。まして彼らの図式は、労使関係変化全般を経営戦略の変化のみによって直接的に説明するのではなく、経営戦略の変化が管理職の意識を変化させ、それが労使関係に変化もたらすという点をも視野に入れている。その意味で彼らの説明の枠組みは本稿での問題意識に合致する面もある。しかし一方で彼らは、公共部門において具体的にはどのような点での変化が管理職の意識を変化せしめたかについては十分には語っていない。従って本稿では、彼らの説明の枠組みを検証する意味も含めて、彼らの枠組みにひとまわず沿いつつまず第Ⅲ節で1980年代以降当局側により行政改革の一環として進められてきた人事管理の変化の内容について概観し、続いて第Ⅳ節(次稿)でそれがホワイトカラー、特に管理職層の意識に及ぼした影響について一応指摘しておきたい(対象は公務部門、特に地方自治体を中心に上げ、中央省庁の例についても補足的に言及する)。

### III 80年代以降の行政改革と人事管理

#### 1 行政組織の変化

1980年代、サッチャー政権下でドラスチックな行政改革が行われたことは知られている。地方自治体レベルでの改革については、行政学者らによれば次の諸点に整理される<sup>10)</sup>。

① 地方財政改革による国家統制の強化(例えばレイト [rates; 唯一の地

10) 君村・北村 [1993], 5 ページ。

方税としての不動産課税]の廃止による自治体の自主財源の剝奪)

- ② 地方サービスの民営化・市場化(自治体直営事業に民間業者との競争入札を義務づけた強制的競争入札制度 [Compulsory Competitive Tendering—CCT]を導入したことはその典型的な例である)
- ③ 地方サービスの個別化・分断化(例えば非公選団体の増大——これまで自治体のサービスの一環として担われていた機能を代行する別の機関が創出され、中央政府の方針に沿った機能の遂行と、個別化されたサービスの市場原理にもとづいた供給が行われる)

しかし本稿の課題はサッチャー行革それ自体について全般的に検討することではない。それは本稿の枠を大きく超える。本稿で検討する課題は、行革による環境変化が管理職を取り巻く状況をどう変化させ管理職の意識をどのように変えたか、組合が環境変化にどのように対応したかということである。要するに行革を通じての人事管理的側面の変化が、管理職・労働組合にいかなる影響を与えたか、それに両者がいかに対応したかということが検討課題である。

結局、上記のような行政改革によって行政組織はフレキシブルで市場志向的な性格のものに変化してきたと言える。それに伴い、管理職の役割にも変化が生じてくる。ミンツバーグの言う対人的・情動的・意思決定的側面のすべてにわたってである。すなわち、対人的側面ではリーダーとしての役割が増大し、情動的側面では受益者のニーズを把握する役割が増大し、意思決定的側面では特に財務・人事的側面での責任が増大したのである<sup>11)</sup>。

Kessler [1991] は、1990年にイングランドとウェールズの139自治体の人事管理部門に対して調査を行った結果から、行革に伴う CCT などの市場競争の手法の導入が地方自治体における HRM 的人事管理を進展させていることを指摘している<sup>12)</sup>。ライン管理者に対して、経営的感覚や個々の政策についてのコスト意識を身につけることが要求されてきているのである。さらに Kessler

11) Keen and Scase [1996], pp. 168-169.

12) Kessler [1991], p. 10.

第6表 最近3年間における人事部門と部門管理者との関係の変化

	実施済み(自治体数)	計画中(自治体数)	計画なし(自治体数)
ライン管理者への人事的 決定権の一層の委譲	61 (44%)	26 (19%)	51 (37%)

出所: Kessler [1991] p. 10.

は、その一環として、人事スタッフから各部門のライン管理者に対して要員管理や査定などの人事管理的側面における権限委譲が進んでいることも指摘している(第6表)。

一方、中央省庁においても、政府のより直接的な政策によって1982年から財務管理イニシアティブ(Financial Management Initiative—FMI)が導入された。この意図は、人材と財源の管理者としての公務員の役割を高めることであつた。これによって、予算・人事部門の権限がライン管理者に委譲され、資源と仕事に対するライン管理者の管理責任が強化されているという<sup>13)</sup>。

## 2 賃金労働条件決定の分権化・個人化

行政改革の人事管理的側面として最も大きいのが賃金労働条件決定方式の変化である。この点については、サッチャー政権の前半期(1985年ごろまで)は、緊縮財政政策による賃金水準の抑制が目指されていた一方で、公共部門の伝統的な賃金決定方式にはほとんど改革の手はつけられていなかった。しかし80年代後半以降、業績、技能水準、地域性を考慮に入れた賃金決定政策が導入されるようになり、従来の集権的・画一的な賃金決定が崩れてきたと言われる<sup>14)</sup>。

ところで、イギリス公務部門の伝統的な賃金労働条件決定制度について簡単に触れておくと、公務部門の伝統的な賃金労働条件決定制度のモデルは、ホ

13) 君村 [1991], 75-76ページ。しかし現実には FMI 自体による権限の委譲は限られていたため、より進んで88年から始まった政府機関のエイジェンシー(事業庁)化政策によって、政策の枠組みの範囲内で事業部門が人事・組織編成などの自律的な管理を行えるよう事業庁に権限委譲が行われた。これは従来の公務部門の組織文化まで変革していくことによって FMI の目標を達成しようとするものであったとされる(山本 [1997], 33ページ)。

14) White [1996], p. 92.

第7表 全国合同協議会 (NJC) の構成 (ノンマニュアル)

使用者側		組合側	
Provincial Councils	16	Provincial Councils	16
Scottish Council	4	Scottish Council	4
Association of County Councils	6	NALGO	8
Association of Metropolitan Authorities	6	MATSA	3
Association of District Councils	4	NUPE	2
		ACTSS	1
		COHSE	1
計	36		35

出所: Bryson et al [1993] p. 559.

イトレー協議会方式 (全国レベルでの産業別労使協議方式) であった。これは、1917-18年に発表されたホイットレー委員会の報告に基づき公共部門では1919年から制度化されていったものである。この方式は当初は地方自治体のマニュアル労働者を中心に適用されていたのであるが、第2次大戦後その適用範囲は公共部門全般に拡大した<sup>15)</sup>。

この方式に基づき、例えば地方自治体の場合、労使ほぼ同数の代表からなる全国合同協議会 (National Joint Council—NJC) において賃金水準の大枠の決定がなされてきた (第7表)<sup>16)</sup>。合同協議による全国協約は地方自治体の場合ではガイドライン的色彩が強く、個別自治体レベルでの柔軟性は国や NHS に比べて高かったとされる<sup>17)</sup>。しかし基本的には、第8表が示しているように、公務部門全般においては80年代前半までは全国レベルでの集権的交渉体制による賃金労働条件決定が強固に維持されてきたと言えよう。しかし、80年代後半以降は従来の中央集権的賃金決定の規制力が弱まってきており、NJC 方式

15) Winchester [1983], p. 162.

16) 当局側の取りまとめをしながら、給与基準設定の作業を中立的に行う機関として、LACSAB (The Local Authorities Conditions of Service Advisory Board) が存在してきた。

なお国家公務員の場合は、制度上は労使同数の中央ホイットレー協議会による賃金決定が行われるとされ、地方自治体のそれと同様の形式であるが、実質的には大蔵省等の担当者と組合側との協議など、より非公式・実務的なレベルで決定が行われてきたとされる (山崎 [1984], 236-239ページ)。

17) IDS [1992], p. 4.

第8表 団体協約の普及率、及び全国協約のみ適用の比率(対労働者数比)(%)

	公務部門		製造業部門	
	1978年	1985年	1978年	1985年
団体協約普及率:				
男子マニュアル	98.5	97.2	79.1	66.9
男子ノンマニュアル	98.8	99.2	45.3	36.5
全国協約のみ:				
男子マニュアル	62.4	77.5	19.4	19.2
男子ノンマニュアル	89.1	86.5	10.6	6.9

出所: Beaumont [1992] p. 101.

から離脱する自治体すら出てきた。

もっとも、90年代前半時点では、NJC方式から離脱した自治体はイングランド南東部の保守党支配下の自治体を中心とした約30団体、すなわちイギリス(Great Britain)の市町村数約500のうちの一部であり<sup>18)</sup>、その比率は90年代半ば以降も大きく増えてはいないようではある。中央政府による自主財源の圧迫の下では、個別自治体の賃金決定権限の拡大は賃金高騰による自治体財政の圧迫をもたらす恐れもあるからである<sup>19)</sup>。

とはいえ、それ以外の自治体においても、業績給<sup>20)</sup>の導入などによって自治

18) *ibid.*, p. 5.19) White, *op. cit.*, p. 89.

20) イギリス公務部門における業績給(performance-related pay)制度の運用については、省庁や自治体によって多様であるが、多くはおおむね次のようなやり方で行われている。すなわち、職務の達成度・イニシアティブ能力・コミュニケーション能力等々の数項目の評価項目についての達成度を上司が毎年評価し、その評価が例えば5段階評価で5や4であれば、(日本の公務員と同じく)通常毎年1号俸昇給するところを2号俸以上昇給させ、1や2の評価であれば昇給を据え置くようなやり方である。

例えば職員(ノンマニュアル)約11500人を抱えているKent County Councilでは、まず1987年に140人の上級管理職に対して業績給が導入され、90年までにそれは全職員(ノンマニュアル)に広まったのであるが、そこでの業績給制度の運用は次のようなものである。

すなわち以下の6項目(①職務記述書に記載された課業の達成度、②いかに課業・資源・設備を組織したか、③いかにチームワークを保ち、部下を管理したか、④コミュニケーション能力、⑤専門的技術的能力、⑥イニシアティブの発揮)を評価項目とし、それらの評価を総合して5段階に業績が評価される。その評価が最上(レベル1:「並はずれた成績」)であれば、現在在籍する等級(タイピスト等のA級からassistant directorのI.級までの12等級ある)の中でのいかな

第9表 交渉グループごとの全国協約の現状 (1990年, 213自治体, 対自治体数比)  
(%)

	ローカル協約	全国協約を参考に したローカル協約	ローカルにおいて 修正された全国協約	無修正の全国協約
Chief Executives	6.1	13.6	55.4	24.4
Chief Officers	5.6	13.6	54.9	25.8
APT & C	4.2	11.7	57.3	26.8
Manual	4.7	12.7	46.0	33.8
Craft and Chief Executives	3.3	11.3	43.7	38.0

出所: Beaumont [1992] p. 113. (原出典は *NALGO Research*, July 1990, p. 20)

体レベルでの賃金決定のフレキシビリティは増大しており (例えば90年時点でのIDS等の統計によると、業績給導入の自治体はイングランドとウェールズの自治体の約4分の1、イングランド南東部だけでは約60%<sup>21)</sup>、流れとしては全国交渉に基づいた賃金決定は衰退傾向にあると言える。この傾向は90年に行われた第3次WIRS (職場労使関係調査)の結果にも出ている<sup>22)</sup>。要するに、第8, 9表からも明らかなように、賃金労働条件決定において、NJCで決定される全国協約の規制力が弱まり、全国協約水準がそのまま適用される労働者・自治体の比率は近年減少してきているということである<sup>23)</sup>。

なる号俵 (それぞれの等級ごとに9-12号俵ある)にも格付けされることができ、すでに等級内の最上位号俵に位置付けられていた者には、3月末時点の給与の11-15%相当のボーナスが5月に支払われる。評価がレベル2 (「高度な成績」)であれば2号俵の昇給がなされる。既に最高号俵に達していた者には、レベル1の場合と同様にして6-10%のボーナスが支払われる。レベル3 (「良好な成績」)であれば、1号俵の昇給で、既に最高号俵に到達していた者には5%のボーナスが支払われる。レベル4 (「不十分な成績」)であれば4月1日の定期昇給は見送られるが、成績がその後要求水準に達すれば上司は昇給を実施することができる。最低評価のレベル5であれば、定期昇給は実施されない (IDS, *op. cit.*, pp. 11-12)。

21) Beaumont [1992], p. 149.

22) Millward et al. [1992], pp. 232-233.

23) 賃金決定を分権化した自治体では、賃金水準は地域の労働市場の賃金指標をも参考にしながら決定される。NALGOの交渉権を否認し、staff committee等の名称の (非組合員の従業員代表をも含んだ) 労使協議会によって賃金の詳細が決定される自治体もある。他にも、給与等級の単純化 (給与等級の数を減らす代わりに、等級間での重複部分を増やす) や自動昇給の廃止等によって賃金決定のフレキシビリティが増大している (Bryson, et al. [1993], pp. 560-571)。

なお国家公務員関係では、従来は自治体以上に集権的な賃金決定が行われてきたが、80年代後半以降のような経過をたどって賃金決定の分権化が急速に進んできた。

このような改革の背景としては、第1に、80年代末の労働市場逼迫期に民間に流れがちな専門的・技術的人材を確保する必要があったため、全国合意レベルを上回る給与体系を取り入れる必要が生じたこと、第2には、職員間での賃金水準のフレキシビリティの確保という意図があるとされる<sup>24)</sup>。しかし賃金水準のフレキシビリティ確保の根底には、それによる職員のモチベーションの強化という意図もあることは疑いない。

ただし、80年代後半以降行革の一環として導入されてきたこうした賃金決定の分権化やフレキシビリティの増大は、職員の賃金水準をトータルに上昇させたとは必ずしも言えない。例えば、80年代末から90年代初頭にかけて NJC 方式から離脱し全国協約以上の賃金上昇率を実現させた自治体においても、93年には賃金上昇率は全国水準にはぼ戻っている<sup>25)</sup>。それでも90年代前半の時期、賃金決定を分権化した自治体においては、管理職層に対してはより大幅な賃金上昇がもたらされたという面はある<sup>26)</sup>。しかしながら、この改革の意味合いは、管理職の賃金上昇それ自体よりも、賃金決定を個人化させ賃金決定における組合の影響力を減殺したという点において一層大きいと思われる。この点が、管理職の個人主義的競争志向を強めたり、業績給という回路を通じて(良い査定点をとった)一部の管理職により大幅な賃金上昇をもたらしたりすることにつ

24) まず87年に grade 2, 3 の高級公務員に業績給制度が正式に導入され、88年それが grade 7 (課長補佐級) にまで拡大された。また同年から始まった政府事業部門のエイジェンシー化(事業部門を政府本体から切り離す)によって誕生した事業庁(Agency)においても、多くで業績給制度が導入されてきた。これらにより国家公務部門でも80年代末から賃金決定の分権化が急速に進んだ。既に94年4月時点では全国レベルでの賃金交渉が実施されていたのは職員の40%のみであったが(『海外労働時報』No. 222, 1994年11月号, 39ページ)、ついに96年からは grade 5 (課長級) 未満の職位の職員については各省庁ごとに賃金決定が行われるようになった(Civil Service Statistics 1997)。また、山本前掲書によれば非現業国家公務員の95%が業績給制度の適用を受けているという(38ページ)。賃金決定の分権化や業績給の導入は、現在では国家公務員の方が進んでいると言えよう。

24) Bryson et al, *op. cit.*, pp. 560-561.

25) *ibid.*, p. 574.

26) 例えば前述の Kent County Council では、92年4月のベースアップ時に、Hay (給与調査会社) のアドバイスにより、グレードJ-Lの上級管理職にはグレードA-Iのアップ率(4.5%)に1%の上積みがなされた(IDS, *op. cit.*, p. 11)。

ながら、そのことが管理職層を中心としたホワイトカラーの意識の上での組合離れを生み出す一因になっていると思われる。

### 3 昇進管理の変化

なお、行政改革に伴う人事管理の変化としては、管理職に対する昇進管理の変化についても指摘される必要がある。

イギリスの国家公務員の世界では、いわゆるオックスブリッジの人文系学部出身者を中心とする行政職官僚が特権的位置を占め、それ以外の職種は上級管理者への昇進の道を閉ざされていた。しかしこのゼネラリスト偏重の伝統的人事では時代の情勢に対応できないという危惧から、1968年のフルトン報告に基づき、行政職のみならずすべての職種に対して管理職昇進機会を公開するオープン構造が導入された(1972年)。

オープン構造は当初 grade 3 (局長) 以上に適用されていたが、その適用範囲は次第に下位等級にまで拡大し、1984年には grade 6 (上席主査) 以上、86年には grade 7 (主査=日本の課長補佐級) 以上がその対象となった。このことは、以前にも増して多くのホワイトカラーが上級管理職を目指す「開かれた」競争に参入しうようになったことを意味すると言えよう。

そして現実の職員構成を見てみると、現業 (industrial) 部門の合理化・外部化により非現業 (non-industrial) 部門の職員の比率が増大し (従って国家公務員の中に占めるホワイトカラーの比率の上昇も推測され)、かつホワイトカラー職員の中に占める管理職の比率も増加傾向にあることが指摘できる<sup>27)</sup>。

27) 国家公務員現業部門、非現業部門の職員数の推移は以下のとおり。(単位:千人)

	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年
現業部門	209	178	159	102	67	42
非現業部門	495	526	549	500	499	475

出所: *Civil Service Statistics*.

管理職の比率については、例えば1986年1月1日現在の非現業国家公務員491,513人のうち grade 7 (課長補佐) 以上の職員数は22,013人 (4.5%) であった (将 [1988], 28ページ) が、94年4月1日現在では同494,140人中 grade 7 以上は24,830人 (5%), 97年4月1日現在でノ

なお、地方自治体でも同種の動きがみられるかどうかについては、確定的な資料を現時点では持ち合わせていない。しかし、現業部門の縮小傾向は自治体でも顕著であることから考えると、近年職員構成におけるホワイトカラーの比率が高まっていることは間違いなし、ホワイトカラーの昇進管理についての国と同様な変化は自治体でも生じていると推測される。

なお本論文においては、イギリス公務部門の人事管理改革に伴う管理職層の意識変化についての検討、さらに人事管理改革に対する組合の対応及びその意義と限界についての検討、という課題がまだ残されているが、これについては次稿に譲る。

#### 参考文献

- 岩出 博 [1991] 『英国労務管理』有斐閣。  
尾西正美 [1994] 『イギリス管理職・専門職組合論』白桃書房。  
木寺 久・内貴 滋 [1989] 『サッチャー首相の英国地方制度革命』ぎょうせい。  
君村 昌 [1991] 「サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題」『同志社法学』第39巻5・6号。  
君村 昌・北村裕明編 [1993] 『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社。  
将 昭一郎 [1988] 「英国公務員の職務分類制度(上)(F)」『人事院月報』No. 444・445。  
高奇昇三 [1996] 『現代イギリスの地方自治』勁草書房。  
西村美香 [1997] 「New Public Management (NPM) と公務員制度改革」『成蹊法学』第45巻。  
松尾孝一 [1997] 「ホワイトカラー型労働組合主義の性格づけ」『経済論叢』第160巻第4号。  
宮川萬里夫 [1991] 「英国における行政管理の動向とその課題」『季刊行政管理研究』No. 55。  
武藤博己 [1991] 「イギリス地方自治の動向——財政改革と競争入札制の導入を中心にして——」『季刊行政管理研究』No. 56。  
森 猛 [1988] 「英国国家公務員の任用制度」『季刊行政管理研究』No. 43。  
山崎克明 [1984] 『公務員労働関係の構造』九州大学出版会。  
—— [1988] 「サッチャー政府と公務員制・公務員労働関係」『季刊行政管理研

は同439,310人中 grade 7 以上は23,440人(5.3%)となっており、職員に占める管理職の比率は上昇してきている(Civil Service Statisticsより算出)。

究] No. 42。

山本 清 [1997] 「政府部門の業績主義人事管理」多賀出版。

Batstone, E., Boraston, I. and Frenkel, S. [1977] *Shop Stewards in Action*, Basil Blackwell.

Beaumont, P. B. [1992] *Public Sector Industrial Relations*, Routledge.

Blanchflower, D. [1986] "What Effect Do Unions Have on Relative Wages in Great Britain?," *BJIR*, Vol. 24, No. 2.

Bryson, C., Gallagher, J., Jackson, M., Leopold, J. and Tuck, K. [1993] "Decentralisation of Collective Bargaining: Local Authority Opt Outs," *Local Government Studies*, Vol. 19, No. 4.

Clegg, H. A. [1979] *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*, Basil Blackwell. (牧野・木暮・岩出・山下訳「イギリス労使関係制度の発展」ミネルヴァ書房, 1988年)。

Colling, T. and Ferner, A. [1995] "Privatization and Marketization" in *Industrial Relations Theory and Practice in Britain*, ed. by Edwards, Blackwell.

Crompton, R. and Jones, G. [1984] *White-Collar Proletariat*, Macmillan.

Daniel, W. W. and Millward, N. [1983] *Workplace Industrial Relations in Britain: The DE/PSI/SSRC Survey*, Heinemann.

Freeman, R. B. and Medoff, J. L. [1984] *What Do Unions Do?*, Basic Books. (島田・岸訳「労働組合の活路」日本生産性本部, 1987年)。

IDS [1992] *IDS Study*, No. 510.

Ingham, M. [1985] "Industrial Relations in Local Government," *Industrial Relations Journal*, Vol. 16, No. 1.

Keen, L. and Scase, R. [1996] "Middle Managers and the New Managerialism," *Local Government Studies*, Vol. 22, No. 4.

Kerr, A. [1992] "Why Public Sector Workers Join Unions: An Attitude Survey of Workers in the Health Service and Local Government," *Employee Relations*, Vol. 14, No. 2.

Kessler, I. [1991] "Workplace Industrial Relations in Local Government," *Employee Relations*, Vol. 13, No. 2.

Kessler, I. [1993] "Pay Determination in the British Civil Service since 1979," *Public Administration*, Vol. 71, Autumn.

Kessler, I. and Purcell, J. [1995] "Individualism and Collectivism in Theory and Practice: Management Style and the Design of Pay Systems," in *Industrial Relations Theory and Practice in Britain*, ed. by Edwards, P., Blackwell.

- Lumley, R. [1973] *White-Collar Unionism in Britain*, Methuen.
- Mailly, R., Dimmock, S. J. and Sethi, A. S. (ed.) [1989] *Industrial Relations in the Public Services*, Routledge.
- Marchington, M. and Armstrong, R. [1982] "A Comparison between Shop Steward Activity in Local Government and the Private Sector," *Local Government Studies*, Vol. 8, No. 6.
- Marsh, A. [1991] *Trade Union Handbook*, 5th ed., Gower.
- Miller, C. [1996] *Public Service Trade Unionism and Radical Politics*, Dartmouth.
- Millward, N. et al. [1992] *Workplace Industrial Relations in Transition*, Dartmouth.
- Newman, G. [1982] *Path to Maturity: NALGO 1965-1980*, Co-operative Press.
- Nicholson, N., Ursell, G. and Blyton, P. [1981] *The Dynamics of White Collar Unionism*, Academic Press.
- Painter, J. [1991] "Compulsory Competitive Tendering in Local Government: The First Round," *Public Administration*, Vol. 69, Summer.
- Poole, M., Mansfield, R., Frost, P. and Blyton, P. [1983] "Why Managers Join Union: Evidence from Britain," *Industrial Relations*, Vol. 22, No. 3.
- Poole, M. and Mansfield, R. [1993] "Patterns of Continuity and Change in Managerial Attitudes and Behavior in Industrial Relations, 1980-1990," *BJIR*, Vol. 31, No. 1.
- Poole, M., Mansfield, R., Martinez-Lucio, M. and Turner, B. [1995] "Change and Continuities within the Public Sector: Contrasts between Public and Private Sector Managers in Britain and the Effects of the 'Thatcher Years'," *Public Administration*, Vol. 73, Summer.
- Roomkin, M. J. (ed.) [1989] *Managers as Employee*, Oxford University Press.
- Shaw, K. et al. [1994] "Compulsory Competitive Tendering for Local Government Services: The Experiences of Local Authorities in the North of England 1988-1992," *Public Administration*, Vol. 72, Summer.
- Snape, E. and Bamber, G. [1989] "Managerial and Professional Employees: Conceptualising Union Strategies and Structures," *BJIR*, Vol. 27, No. 1.
- Spoor, A. [1967] *White-Collar Union: Sixty Years of NALGO*, Heinemann.
- Terry, M. [1996] "Negotiating the Government of Unison: Union Democracy in Theory and Practice," *BJIR*, Vol. 34, No. 1.
- Waddington, J. and Whitston, C. [1997] "Why Do People Join Unions in a Period of Membership Decline?," *BJIR*, Vol. 35, No. 4.
- White, G. [1996] "Public Sector Pay Bargaining: Comparability, Decentralization

and Control," *Public Administration*, Vol. 74, Spring.

Winchester, D. [1983] "Industrial Relations in the Public Sector" in *Industrial Relations in Britain*, ed. by Bain, G. S., Basil Blackwell.

Winchester, D. and Bach, S. [1995] "The State: The Public Sector" in *Industrial Relations Theory and Practice in Britain*, ed. by Edwards, P., Blackwell.