

經濟論叢

第 165 卷 第 4 号

香港国際金融センターの虚実……………	佐藤進	1
トヨタの新車販売における物流システム……………	杉田宗聴	27
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（2）……………	松尾孝一	48
1980年代のアメリカ国際航空輸送政策と メジャーの台頭……………	松本俊哉	68
“排除可能な公共財”経済における 戦略的操作不能メカニズム……………	国本隆	85

学会記事

平成12年4月

京都大学経済学会

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（2）

— 管理職層組織化への課題 —

松 尾 孝 一

I 管理職層の意識

前稿¹⁾では、行政改革というサッチャー政権期以降のイギリス公務部門の経営戦略の変化，特にその中で1980年代半ば以降目立ってきた人事管理改革の内容について概観したが，それでは公務部門における前述のような人事管理の変化の結果として，管理職層の意識にはいかなる変化がもたらされたのだろうか。

考え得ることとしては，まず業績給制度は，部下の査定などにおいてライン管理者の権限を増大させるので，この点からも管理職の職務満足度や組織へのコミットメントは高まっているのではないかということである²⁾。また前稿第Ⅲ節2項で指摘したように，業績給それ自体が全体的な賃金水準を上昇させたかどうかは疑問であるにせよ，業績給による賃金決定の個別化は，管理職の個人主義的競争志向を強めたり，良い査定点を取った一部の管理職に一層大幅な賃金上昇をもたらしたりすることにつながり，そのことを通じて管理職の意識変化を生み出す一因になるのではないかということである。さらに，オープン構造の導入などの昇進管理の改革も，上級管理職への競争に参入できる層を広

1) 松尾 [1999]。

2) 例えば，山本 [1997] 213ページによれば，英国中央省庁課長200名を対象に近年の人事改革の評価について山本が直接アンケートを実施したところ，業績給については63.8%が「望ましい」と評価するという結果が出ており，さらに業績給への評価と組織へのコミットメントとは回帰分析で有意水準10%の正の相関が検出されている（山本 [1997] 242ページ）。

第1表 自治体管理職の職務満足度と職務報酬期待度

	どの程度あるか (最低=1, 最高=7)	どの程度重要か	満足水準 (1列目-2列目)
自立した思考と行動	5.5	6.2	-0.7
自尊や地位	5.4	6.0	-0.6
個人的成長	4.9	5.3	-0.4
身分の安定	3.4	5.3	-1.9
賃金	4.8	4.9	-0.1
昇進	3.1	4.3	-1.2
仕事上の友人	4.2	3.7	+0.5

出所: Keen & Scase [1996] p. 174.

第2表 自治体管理職の職務満足度の全体的変化

	比 率	人 数
職務満足度が全体的に増加	79.2%	38人
職務満足度が全体的に低下	16.7	8
変化なし	4.1	2
計	100	48

出所: Keen & Scase [1996] p. 174.

げることから、現実に上級管理職への門が広がったかどうかは別として、管理職とその予備軍の組織へのコミットメントを高めているのではないかということも考えられる。

それでは、人事管理変化の影響について具体的な調査に即して見てみよう。例えば Keen & Scase [1996] が行ったある大規模自治体の事例研究³⁾によると、人事管理における前述のような変化は80年代半ばと比較しての管理職の職務満足度を全般的傾向としては高めているという結果が出ている(第1, 2表)。要するに、競争的経営戦略の採用によって管理者への権限委譲が進んだ結果、仕事上での管理職の自律性が高まり、それが管理職の職務満足度を高めているのである。

この調査結果は、近年の HRM 的人事管理の導人が管理職の意識変化や職

3) Keen and Scase [1996] pp. 167-186.

務満足度・職務コミットメントの高まりをもたらし、それが管理職の組合離れの一因となっているという Poole らが指摘する図式（前稿第1図）を裏付けるものではあろう。

しかし、それではそのような人事管理の変化の流れの中で管理職の不満は全ての面で減少してきたのかということ、それは必ずしもそうではないことは併せて指摘されるべきである。この点については、Keen & Scase も、大半の管理職の職務満足度が高まった反面、職務の安定性の面では満足度が低下している人もいることを指摘している。総体としての満足度が増大した人達の間でも、CCT などの市場競争的経営戦略の導入の結果として、自分たちが公僕としてのエトスを持った“行政官”から経営感覚を備えた“マネジャー”に変質させられることへの不満が存在するとしている。さらに、市場競争的経営戦略の導入にもかかわらず、中央政府による財政面等での拘束の強さやそれに関連して自治体の組織変化の方向に不透明性が存在していることは、管理職の自律性を制約し彼らの不満を生じさせていることも指摘されている⁴⁾。

第3表 管理職の職務不満足度の水準 (点)

項 目	民 間 部 門		公 共 部 門	
	1980年 (n=731)	1990年 (n=518)	1980年 (n=320)	1990年 (n=175)
昇進機会	1.56	1.61	2.04	2.00
個人的成長の機会	1.32	1.40	1.64	1.77
賃金	1.14	1.10	0.87	1.47
自己満足の余地	0.84	0.94	1.09	1.27
身分の保障	1.15	1.24	0.30	0.83
自立した思考と行動の機会	0.63	0.58	0.96	0.89
友人関係を深める機会	0.32	0.43	0.32	0.39
報酬	—	1.04	—	1.63

注：職務不満足度の点数は、「あるべき」水準の点数から「現在ある」水準の点数（いずれも最高7点、最低1点の7段階で評価）を引いたもの。従って数字が大きいほど不満足度が高い。

出所：Poole et al. [1995] p. 284.

4) *Ibid.*, pp. 175-179.

先の Poole らの調査においても、「自立した思考と行動の機会」と「昇進機会」の項目に関しては1990年の調査では1980年の調査よりも不満度が低下している。反面1980年と1990年との対比で不満度が増加した項目もあり、特に身分(現在ついている職務)の保障と賃金の項については不満度が顕著に増大している(第3表)。これらの結果は、Keen & Scase の指摘とも大筋で合致していると言えよう。

II 人事管理改革への組合側の対応と労使関係の変化

1 労働組合側からの説明の重要性

前稿では、冒頭でみた Poole & Mansfield [1993] の図式にひとまず沿い、行政改革というサッチャー政権以降の公務部門の経営戦略の変化、特にその中で1980年代半ば以降目立ってきた人事管理改革の内容を概観した。その上で本稿前節においては、その人事管理改革が管理職層の意識を変化させ、彼らの意識の上での組合離れを生じさせていることを諸調査に基づき指摘した。Poole らの図式は、経営戦略的側面が組合の消長に及ぼす影響力の大きさを強調しつつも、それは労働者の主体的な意識変化という回路を経由してのことである、ということが示唆されているという意味では本論の問題意識に合致していると言えるであろう。

しかし前稿冒頭でも述べたように、管理職層の組合離れについては、経営戦略的側面の変化だけから説明を行うのでは十分とは言えない。もちろん先に見たように、公務部門管理職層の組合離れの背景には、サッチャー行革を契機とした当局側の経営戦略の変化とそれに伴う人事管理の変化が存在していたことは否定できず、その意味で前稿第II節で示した Poole & Mansfield による経営戦略重視の図式は公務部門管理職の組合離れを説明するのに適的な面はある。しかし公務部門における労使関係の枠組みの従来からの制度化や組織率の高さ、そして80年代以降の労使関係変化の中でも当局の組合忌避の度合いは必ずしも強まっていないこと、さらに管理職層の不満が人事管理改革によって全面的に

減少してきた訳ではないこと等を考えるならば、管理職の組合離れや組合意識の変化は、Poole らのように経営戦略的側面だけから一方的に説明されるべきではない。むしろ、経営戦略（具体的に言うなら HRM などによる人事管理の改革）に対して労使関係の一方の当事者である組合側がどのように主体的に対応し、その結果としてどのような形の労使関係が形成されていったか、そしてそれが管理職の組合意識にいかなる影響を与えたのかを検討していくことも必要なのである。

その意味で本節では、以下で行革の人事管理的側面への組合側の対応と、そこから導かれる労使関係の変化について述べる。

2 行革への組合の対応

サッチャーの地方行革の目玉として導入された制度のひとつが CCT（強制的競争入札制度）であった。公共部門の個々の直営事業に民間業者との競争入札を義務づける CCT は、1980年の地方自治・計画・土地法によって建設工事関係に初めて導入され、1988年の地方政府法によって街路や建築物の清掃・ゴミ収集・給食・土地整備・車両整備など幅広い現業の事業に導入されたものである。CCT に対する組合の反発は当初大変大きなものであった。CCT に反対する組合の内外へのキャンペーンは一定成功し、分野によって差はあるが現実には競争入札にかけられた契約のうち約 8 割は内部で請け負われている⁵⁾。

CCT と直接的な利害関係をもつのは、ブルーカラーの方である。しかし

5) Beaumont [1992] pp. 65-66. なお、Painter の調査によれば1988年地方自治法に基づく CCT の請負状況は、88年法による実施1年目の1989年には、自治体現業組織の請負率は74%であった。分野別では、学校・福祉施設の給食が97%、次いでその他の給食が80%台、以下車両整備、ゴミ収集、街路清掃、土地整備と続き、最も自治体請負率が低いビル清掃でも57%に達している。地域別ではスコットランドのディストリクトの約90%から、ロンドン・バラの65%まで地域差は大きい。自治体の支配政党別では、労働党支配の自治体で95%以上、多数派をもたない自治体で約80%、保守党支配の自治体で40%台半ばとなっている（武藤 [1991] 32ページ、Painter [1991] pp. 191-210）。また、イングランド北部の23自治体において、88年法実施以降の4年間になされた契約のうちの115契約についての調査によれば、自治体が請け負った契約の比率は85%であったという（Shaw et al. [1994] p. 206）。

Kessler [1991] は、この CCT 導入が当該事業部門の管理者のコミットメントを高めていることを指摘している⁶⁾。CCT によってコスト削減に成功したならば、その分が利益関連給 (profit-related pay) の形で還元されることがあるからである。そうでなくとも CCT は管理者のコスト意識を高めることによって、彼らの職務コミットメントを強めるであろう。

CCT の手続きは当局側の一方的な主導の下に行われているのかという点、そうとは言えない。実態的には内部で落札される契約の比率が高いことから考えても、CCT の手続きの実際の中で労使間の協議による調整が行われていることが推測できる。当初 CCT に強硬に反対していた組合側も、CCT を運用するワーキンググループに参加するなどして、CCT が組合の組織基盤に悪影響を及ぼすことを最小限にしようとしているのである⁷⁾。Kessler [1991] は、CCT の手続きの各段階において大部分の自治体で組合の関与 (involvement) が行われているというデータを示している⁸⁾。

ここで CCT に対する組合側の対応について評価するなら、組合は CCT 導入を契機とした当局主導の組織改革 (ライン管理者への権限委譲) に対しては積極的な対応を行っているとは言いがたい。むしろ、労使協議の深化という形で CCT のプロセスへの介入を深めることによって内部契約率を維持し、もって組織基盤を保守しようとする形での対応を行っていると言え得るであろう。

6) Kessler [1991] p. 17.

7) Shaw et al., *op. cit.*, pp. 204-205.

8) Kessler, *op. cit.*, p. 25.

なお、Kessler の調査によれば、CCT の手続きの各段階における組合の関与 (involvement) の状況は以下の通りである。

関 与 の 形 態

	協 議 (自治体数)	交 渉 (自治体数)	両方あり (自治体数)	両方なし (自治体数)
Service profiles	54 (41%)	2 (1%)	66 (50%)	10 (8%)
Contract specification	72 (55%)	4 (3%)	41 (33%)	12 (9%)
In-house tender	71 (54%)	18 (13%)	25 (19%)	18 (13%)
At any other stage	6 (5%)	3 (2%)	116 (88%)	7 (2%)

出所: *Ibid.*, p. 25.

3 賃金制度改革への対応

賃金決定の個別化は労働組合の全国レベルの交渉力を減殺する。従ってこの動きに NALGO (1993年に NUPE, COHSE と合併し UNISON となる) 等の組合が当初強く反対したのは当然である。しかしその後現実的な対応として、一方でこの動きに反対しつつも、他方で現場(個別自治体)レベルでの交渉を認知し、それを極力指導する姿勢をとるようになってきている('twin track' response)⁹⁾。そのような現実的な対応をとらなければ、個別自治体の組合員を孤立させ、全国組合の方針や政策から彼らを疎外させ、ひいては現場に全国組合の影響を及ぼすことができなくなってしまうからである。

業績給について言えば、業績給の導入は賃金決定の個人化をもたらす。ここで現場の組合は、徹底反対を貫き全国交渉の原則を堅持するべきか、この枠組みに参加し業績給の運用について発言することによって個別組合員に対する影響力を維持すべきかのジレンマに立たされることになる。しかし徹底反対では個別自治体レベルでの交渉力を喪失するため、結局後者の道を選択することが多い¹⁰⁾。

4 交渉型から協議型の労使関係へ

以上のような例を見れば、公務部門における労使関係は、近年の変化は顕著だとしても、ノンユニオニズムの方向へ向っているとは言い難い。当局側の組合忌避の度合いも民間よりはるかに弱く¹¹⁾、組織率は低下傾向とはいえ依然民間よりはるかに高く¹²⁾、しかも90年代に入ってから低下率が小さくなってきている(自治体の一般ホワイトカラーの組織率に関しては特にそうである)。むしろ公務部門の労使関係は、上記のような組合の対応ともあいまって、従来の全国レベルでの交渉型(ホイットレーモデル)から個別自治体・省庁・職場

9) Bryson et al. [1993] p. 579.

10) *Ibid.*, p. 577, Kessler and Purcell [1995] pp. 356-357.

11) この点については、Kessler が、約3分の2の自治体において当局による労働組合加入への奨励が依然行われていると指摘している(Kessler, *op. cit.*, p. 23)。

12) 例えば1994年の Labor Force Survey によれば、民間部門の労働組合組織率23%に対し、公共部門の組織率は62%であった(*Employment Gazette*, May 1995)。

第4表 人事的・労使関係の問題の処理における
労働組合の関与の変化(最近3年間)

関与の度合い	マニュアル (自治体数)	APT & C (自治体数)
非常に増加	10 (8%)	10 (8%)
ある程度増加	44 (34%)	40 (31%)
変化なし	44 (34%)	57 (43%)
ある程度減少	24 (19%)	22 (17%)
非常に減少	6 (5%)	2 (1%)

注：APT&C=Administrative, Professional, Technical and Clerical
出所：Kessler [1991] p. 23.

等のレベルでの協議もしくは組合参加型へという方向に変化してきていると言える(第4表)。この変化を当初主導したのは当局側であったとしても、上記のような組合の対応がその方向への変化を一方で支えたということは言い得るであろう。労使関係のこのような変化が管理職層の組合意識に及ぼす意味については次節の2で言及する。

III 公務部門労働運動の問題点

1 組合側の主体的限界

前節では労使関係の一方の当事者である組合が、行革という公務部門の経営戦略の変化の中でいかなる方向で対応し、その結果どのような労使関係が形成されてきたかを検討した。

次に、行革に対し前述のような対応をとってきた公務部門組合が、その内在的な体質面においていかなる問題をはらんでいたかという点についても、管理職のニーズとの齟齬という観点から検討しておきたい。管理職の組合意識により直接的に影響を与えるものは身近に存在する組合自体の体質であり実践であると考えられるからである。

その場合、問題点として考えられる点は以下のようなものであろう——。例えば、① 組合の構造が脆弱で管理職らに向けられた個別主義的労務管理に対

する抵抗力が弱かった、② 組合の実践が管理職層のニーズを満たすだけの成果を挙げ得なかった、などが仮説的に考えられよう。

まず①について。例えば公務部門においては、ホイットレー協議会制度や70年代の所得政策等の政府方針によって、いわば上から組織化が支えられ集権的な労使関係が維持されてきたことから、職場レベルでの主体的な組合活動は弱体であったと言える。例えば、自治体職場においてショップスチュワードの活動が広まり始めたのは1970年代に入ってからのものである。また組合中央レベルと現場レベルの間には断絶が存在していた。さらに現場での労使の当事者能力を欠く以上、現場レベルの活動家は民間に比べて理念的・政治的方向に流れる傾向があったと思われる¹³⁾。それゆえに、近年の労使関係の分権化傾向に対して現場レベルでの対応（現場の組合が労使交渉の一方の当事者として責任をもって対応すること）が遅れている面があると思われる。近年の組合が協議型の労使関係への志向を強めていることは、そのことを示唆するものであろう。

1980年前後の特定自治体の職場レベルの組合構造の分析については、NALGOのシェフィールド支部を調査対象にした詳細な事例研究（Nicholson et al. [1981]）がある。そこででの主要な指摘は次のようなものである。まず組合支部の路線についてであるが、ホイットレー体制の下で賃金交渉や争議における支部の自律性が制約されていることの結果として、支部の路線は分配よりも参加、そして交渉よりも労使協議への志向が強くなる¹⁴⁾。次に組合員の意識に関しては、イデオロギッシュで連帯主義的な観点からの組合志向は強くなく、身分保障や経営的意思決定への参画などの手段主義的動機からの組合参加志向が強い¹⁵⁾。また、上位職階の者ほど組合活動に熱心であり、ショップスチュワード

13) 公/民、マニュアル/ノンマニュアル間での組合活動家（ショップスチュワード）の特性比較については、Marchington, M. and Armstrong, R. [1982] 参照。民間ノンマニュアルのスチュワード（ASTMS）の「ポピュリスト」（組合員の形式的代表者）的性格に対して、公務ノンマニュアルのスチュワード（NALGO）の「リーダー」（組合や組合原理に忠実に行動する職場活動家）的性格を指摘している。

14) Nicholson, Ursell and Bryton [1981] pp. 49-50.

15) *Ibid.*, pp. 74-116, Chapter 4.

になっている率も高く、その結果職階序列が組合の組織内にも持ち込まれてくるといふ調査結果が出ている¹⁶⁾ (なお、管理職の組合志向の強さはこの自治体の革新自治体としての政治路線とも適合的なのであり、その意味でやはり手段主義的でプラグマティックな観点からのものと言える)。さらにショップスチュワードの性格について言うなら、ホワイトカラーのショップスチュワードの左翼性は強く、そのためショップスチュワードと一般組合員との意識上の懸隔はブルーカラーの場合よりも大きく、両者の一体感はブルーカラーの場合よりも薄いという傾向が指摘されている¹⁷⁾。

Crompton & Jones [1984] による NALGO の Cohall 支部の事例研究においても、上位職階の者ほど組合への加入率が高いという事実が指摘されている¹⁸⁾。もっとも Crompton らは、これをもってホワイトカラーのプロレタリア化を主張するのであるが、その当否は別として公務部門ではもともと組合に対する管理職の反発は弱かったし、組織や仕事へのコミットメントが高い者ほど組合へのコミットメントも高いという構造があったのである。

16) *Ibid.*, p. 175.

17) *Ibid.*, pp. 117-143, Chapter 5.

18) Crompton and Jones [1984] p. 202.

なお、より大規模で一般的なサンプルにおいてもこの傾向は変わらない。例えば、1990年の *Labor Force Survey* のデータによれば、地方自治体職員全体の組合組織率は64%である。その中で、管理・専門職の組合組織率は72%であり、クラフト職の91%よりは低い、一般マニュアル職の56%、事務職の57%よりは高い。国家公務員においても、全体の組織率が64%である中、管理・専門職の組織率は68%で、一般マニュアル職の58%、事務職の62%よりも高い (*Employment Gazette*, April 1992)。また1994年の *Labor Force Survey* のデータにおいても、「行政・社会福祉」の職業区分において、事務職種の組織率60%に対し、管理職、専門職の組織率はそれぞれ67%となっている (*Employment Gazette*, May 1995)。

なお、第1次～3次 WIRS による公民のマニュアル・ノンマニュアルそれぞれの組合組織率の推移は下表のようになっている。

	マニュアル			ノンマニュアル		
	1980年	1984年	1990年	1980年	1984年	1990年
民間製造業	75%	70	60	39	32	22
民間サービス業	39	40	32	21	23	24
公共部門	67	82	72	61	79	72

これらの事例研究からは、公務部門組合における職務上のヒエラルキーと未分化な組合の構造と、その中での管理職のプラグマティックな観点からの組合志向という傾向を指摘することができる。言い換えれば公務部門組合は、労働組合というよりも実態的にはスタッフ組合 (staff association) としての性格が強かったということである¹⁹⁾。その反面運動の垂線が十分には現場に降りず、職場レベルにおける交渉機能や規制力は弱かったと言えるであろう。

次に②について。90年代の CCT や業績給における組合の参加主義的傾向が組合としての顕著な成果を収めているのかどうかについては、まだ十分な判断材料を持ち得ていない。従ってここでは、Beaumont [1992]、Ingham [1985] で挙げられているデータ等に依拠して、80年代の公共部門の組合の実践の有効性を検証しておきたい。

まず Beaumont [1992] は、Blanchflower [1986] の研究 (元データは1980年の第1次 WIRS のデータ) を引用しながら、公共部門における組合組織化効果を検討している²⁰⁾。Beaumont が引用している第5表を見れば、組合組織化が賃金上昇に及ぼす効果は公共部門の方が大きいことがわかるが、同時に公共部門の方が、職種間での組織化効果の差が大きいことも一目瞭然である。つまり公共部門においては、熟練労働者よりも半熟練労働者の方が、そして管理職よりも一般事務職の方が断然多く組合の恩恵を受けていることが見て取れる。これは「組合はホワイトカラー労働者よりもブルーカラー労働者により大きな利益をもたらす」というフリーマン・メドフの指摘する命題²¹⁾とも一致することではあるが、それにしてもイギリス公共部門においてはこの種の効果が極めて大きかったと言えよう。

次に、公共部門の賃金水準の民間賃金水準との比較であるが、第6表より明

19) スタッフ組合 (staff association) は、労働組合とは異なり、主として同一企業内のホワイトカラー従業員 (各職階の) のみを組織対象とするものである。それは経営側の主導により創設され、多くは経営側との協議的機能しか持たないとされる (Lumley [1973] pp. 105-108)。

20) Beaumont, *op. cit.*, pp. 163-164.

21) Freeman and Medoff, 島田・岸訳 [1987] 『労働組合の活路』90ページ。

第5表 組織化企業の非組織化企業との賃金格差(1980年)

	マニユアル		ノンマニユアル	
	半熟練	熟練	事務職	管理職
グレートブリテン全体	10.2%	-0.4%	0.7%	4.0%
製造業	2.0	-0.7	3.0	2.6
非製造業	14.0	-0.9	-0.5	3.5
民間部門	7.8	-1.0	1.3	2.3
公共部門	25.5	6.7	12.4	3.5

出所: Blanchflower [1986] p. 200.

第6表 各公共部門賃金水準の民間部門との比較(男子正規労働者, 週給)

	中央政府		地方政府		公企業	
	マニユアル	ノンマニユアル	マニユアル	ノンマニユアル	マニユアル	ノンマニユアル
1980年	94.8%	108.1	91.3	98.1	110.7	103.2
1981年	94.5	104.4	91.4	106.1	114.9	108.3
1982年	98.8	100.7	87.3	102.2	116.0	107.6
1983年	93.5	98.6	86.9	101.0	115.5	106.7
1984年	90.7	95.5	85.6	98.1	114.2	106.2
1985年	88.6	93.4	83.7	95.7	112.5	103.6
1986年	90.0	92.7	83.4	93.9	113.6	103.8
1987年	88.0	90.9	83.3	92.2	112.2	100.2
1988年	88.0	88.4	84.4	92.0	111.1	95.4
1989年	83.2	88.9	84.1	88.8	106.6	95.6

出所: Beaumont [1992] p. 113. (原出典は *New Earnings Survey*)。

らかに、80年代においてはマニュアルよりノンマニュアルの方が民間水準に比しての低下度が大きい。言い換えれば、80年代の公共部門においては、(少なくとも民間同職種との対比では) ノンマニュアルの方がより厳しい賃金抑制を強いられたということである。

Ingham [1985] は、1982年時点の地方自治体での調査から、公務部門の賃金労働条件決定の分権化傾向を先駆的に指摘している²²⁾が、この論文のデータからもマニュアル/ノンマニュアル間での組織化効果の差異が読み取れる(第

22) Ingham [1985] pp. 14-15.

第7表 全国協約水準を超える給付を供与する
自治体の割合（組織率とのクロス集計）

給付内容	組合組織率					
	マニュアル			A P T C		
	<50%	51-75%	>75%	<70%	71-90%	>90%
基本給	6.7%	11.1	8.9	19.2	14.3	11.3
休暇	26.7	8.1	27.6	46.2	51.6	43.9
労働時間	0.0	1.6	5.0	23.1	19.8	24.4
その他	20.0	30.2	26.7	19.2	20.0	9.8
自治体数	30	63	101	26	91	82

出所：Ingham [1985] p. 11.

7表)。ノンマニュアル（APTC）の方では、組織率とローカルレベルでの付加的給付の供与率との間に正の相関が見られない、要するに付加的給付についての組織化効果が見られないのである。

先にも触れたように、管理職・ホワイトカラーの組合加入の動機については、手段主義的な動機からのものであるという議論が多数である。そのこととあわせて考えても、公務部門における管理職の組合離れの要因は、もともと一般管理職層の手段主義的志向と活動家層の理念主義的志向との間に乖離があった上に職場内展開が弱かった組合の構造、そして手段主義的な志向を満足させる道具としての組合の機能的有効性が現実に強くなかったこと、という2つの組合側の主体的要因にも求められてよいだろう。

ということは、組織や仕事へのコミットメントが高い管理職が組合志向になるのは、組合が職場・個人レベルでの賃金労働条件を改善する手段としての有効性を満たす時という限定が必要とされるのではないかとも考え得る。

2 近年の組合の路線とその問題点

このように考えると、上記のようなホイットレー体制下の伝統的な組合体質を不問に付しての協議・参加型の労使関係への移行は、果たして管理職を組合

につながり止め得るのか、という疑問も生じてくる。Kessler [1991] も、公務部門の労使関係の分権化により、組合が交渉よりも協議的傾向 (CCT・PRP などにおいて) を近年強めていることを指摘している²³⁾。CCT 等において組合が労使協議の枠組みに参加するということは、組合も自治体等の経営的意思決定の一端を担うということの意味する。しかし、サッチャー期の行政改革に伴う雇用管理の変化によって従来より高い仕事の裁量度を得た管理職が、労使協議という形での組合ルートからの意思決定への関与に積極的になるとは考えにくいのである。労使関係の個別化・分権化傾向の中で管理職・ホワイトカラーへの影響力を維持するためにも、組合側の何らかの対応は必要であるとしても、それが交渉・「分配」型から協議・「発言」型の路線への傾斜によって果たされるかどうかは疑問であろう。現に前述の Poole らの管理職調査によっても、管理職自身の考えは労働者参加によって代表されるべきという考え方に対しては、同意しないという率が1980年に比して有意に増加しているのである²⁴⁾。まして現在の組合側の参加・協議路線は、当局主導の組織変革に対して従来の組織基盤を保守する意図 (例えば労使協議によって CCT における内部落札率を上げようとするなどの意図) から行われているという面も強い。

協議・「発言」型路線への傾斜の一方で、現在の UNISON は、シングルステータスの全国協約を結ぶことによって全国レベルの交渉体制を再構築しようともしている。また女性職など周辺の労働者の組織化にも力を入れている²⁵⁾。その路線は、組織規模の維持・拡大という意味ではある程度有効であるだろう。実際、前稿脚注9) のデータの通り、公務部門組合の組合員数は90年代に入ってからには大幅には減少していない。しかし組合自身も組合員向けの啓発文書で

23) Kessler, *op. cit.*, p. 29.

24) Poole and Mansfield [1993] pp. 26-28.

25) Colling and Ferner [1995] p. 504. また、近年の UNISON の実践の分析については、Terry [1996] 参照。

なお、例えば NALGO (現 UNISON) 組合員に占める女性比率は、特に近年上昇傾向にあり、1987年に49.3%であったのが、91年には64.5%、93年 (UNISON へ改組後) 65.8%、95年72.0%へと上昇している (TUC Reports より算出)。他の公務部門ホワイトカラー組合にも同様の傾向が見られる。

「シングルステータスはマニュアルワーカーに有利に働く」²⁶⁾と述べているように、シングルステータス化によって女性職などのホワイトカラー下層の利益を実質的に代弁しながら全国レベル労使関係の再構築を目指す路線は、管理職層を組合から一層疎外する可能性もはらんでいると思われる。

IV 管理職組織化のための組合の方向性

以上、1980年代以降のイギリス公務部門の人事管理改革を概観した上で、それに対するホワイトカラー組合の機能的有効性の問題について検討を行ってきた。最後に、本論文冒頭で述べた問題意識を念頭に置きつつ、イギリス公務部門の事例を踏まえ、管理職組織化のための労働組合の方向性という課題に関して、一般的な議論への拡張をも意識した言及を若干行い本論文を締めくくりたい。

本論文で触れた諸調査から見る限り、管理職は概して、仕事へのコミットメントが高く、個人主義的で、能力主義的価値意識が強いと言える。近年のHRM的人事管理の進展は、管理職の能力主義的価値意識を満足させ、管理職の満足度を全般としては高め、組合離れを助長している。しかし一方でそれは賃金や身分保障の面での不満を強めている面もあると言える。従ってHRM的人事管理の進展は、管理職の満足度を全てにおいて高めているとは言えないし、組合離れを促進させる方向のみに作用しているとも言えない。にもかかわらず管理職の組合離れが進行しているとすれば、それは管理職に対する処遇の個別化が進む中では、彼らにとって組合が現実には有効性に乏しい存在であったからであろう。

従って、管理職のそのような不満を解消し得る手段主義的有効性を組合が備え、管理職にとって組合が有用な存在になることが、ホワイトカラー・管理職層の組織化のためには必要であろう。またHRM的人事管理を与件とするに

26) インターネット上のUNISONのホームページに掲載されていた“Single Status Bargaining Q & A”より。

せよ、それによる個々の職場・個人への管理を現場レベルで適切に規制し得るような機能を備える必要もあるだろう。そのためには、例えば業績査定に関するフェアな枠組みを作ることによって業績給における当局の恣意的な評定を規制することなど、いわば制度作りも必要ではある。しかしそれにもまして、個々の職場・個人レベルへの運動の垂線を降ろすことが不可欠であり、その意味で協議や参加路線への組合の一面的傾斜は問題があると思われる。(もちろん協議や参加が一律に無効だと言うのは言い過ぎであるが、問題はそれが職場レベルでの組合の規制力にいかにか結び付き得るかということであろう。)

仕事の割り当てが個別的であるなどの理由から、ブルーカラーに比べて個別に管理される度合いが強いホワイトカラー、特に管理職の組織化は、ブルーカラーよりも原理的に困難であることは間違いない。しかし、とりわけ、民間に比べて労働移動が少なく内部昇進型の労働市場で、かつホワイトカラーの比率が高い公務部門においては、管理職の組織化は組合にとって大きな課題のはずである。組合が管理職を組織化しえないならば、組合はホワイトカラー労働者のキャリアの一部しかカバーできなくなり、組織の弱体化を招くだろうからである。

また、70年代のイギリスにおける管理職組合運動の隆盛を考えるならば、管理職に個人主義的志向だけが強いとは必ずしも言えない。同時に層としての管理職という横断的意識も強いこともうかがえる。だから、彼らはその意識からエリート主義や格差維持志向に向かう可能性もあるとはいえ、管理職は個別的に管理され個人主義的志向が強いから組織化にはなじまないと言うのは一面的である。特に民間と比した公務部門の特性(当局の利用者としての自律性の低さ、対市民関係、公務理念など)を考えれば、HRM的人事管理を公務部門に全面的に適用することは困難であり、公務部門管理職が集团的労使関係になじまなくなることは民間以上にあり得ないはずである。

よって、例えば管理職の横断的意識に即して彼らを層として組織化し、組合内に管理職セクションを形成させるような方向性は考え得ると思われる。そし

て、その中でいかに個々の職場・個人レベルの個別的問題にも対応していくかが課題となるであろう。

もし仮に公務部門において組合としての政策介入が必要であるとすれば、それは経営管理的側面における当局との協議路線よりは、対市民という観点からの政策形成を志向し、それに管理職層を巻き込んでいくという路線において追求されるべき課題であろう。その路線は、管理職の“マネジャー”としての性格を一面的に強調する一方で政策形成者としての性格を見落としがちな近年のHRM的人事管理の陥穽をつく道にもなり得るであろう。

参考文献

- 岩出 博 [1991] 『英国労務管理』有斐閣。
- 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)(下)』『人事院月報』No. 444・445。
- 高寄昇三 [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。
- [1999] 『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)』『経済論叢』第164巻第3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——』『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.
- [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.

- Maily, 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., Martincz-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.