

行政の組織内コミュニケーションに関する一考察

——労使交渉⁽¹⁾を中心に——

岩 井 義 和

はじめに

周知のように、マックス・ウェーバーの官僚制概念⁽²⁾は、現代行政の構造的特徴を示す場合によく引き合いに出される。そして彼の支配の類型である①伝統的支配、②合法的支配、③カリスマ的支配のうち、官僚制は①の合法的支配に位置付いている。そして、村松によると「近代国家の行政官僚は、経営組織とともにその代表的な具体的事例である。官僚制的な組織編制原理が社会の一般的特質になるためにはいくつかの社会的経済的変化が必要であった。現代の行政官僚制がおかれている社会経済的背景はより複雑なものであるが、ウェーバーの指摘した官僚制の成立と密接

な関連をもった要因を列挙するなら、それらは、①貨幣経済の発達②行政事務量の増大③行政事務の質的变化④官僚的組織の技術的優秀性⑤行政手段の集中⑥社会的差別の平準化等である^③。しかしこれは言いかえれば、近代における社会的経済変化の中で、官僚制的な組織編制原理が必要とされたということである。すなわち、ウェーバーは、官僚制を、社会経済的要因と結びつけることで近代行政の特徴をとらえようとしたのである。

日本においても、官僚制を構成する具体的な要素、つまり公務員制度への関心がもたれ、現在も国家公務員制度改革が論議されている。そして国家公務員制度改革基本法(平成二〇年法律第六八号)において、以下のような改革の基本理念が示された^④。

- 1 議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと
- 2 多様な能力及び経験を持つ人材を登用し、及び育成すること
- 3 官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めること
- 4 国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保し、及び育成すること
- 5 国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立するとともに、能力及び実績に基づく適正な評価を行うこと
- 6 能力及び実績に応じた処遇を徹底するとともに、仕事と生活の調和を図ることができる環境を整備し、及び男女共同参画社会の形成に資すること
- 7 政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う体制を確立すること

これを受け、政府は、基本法の基本方針に基づく改革の具体化に向けて検討を進めている。改革が実行された場合、国における労使関係の重要性は、さらに増えることが予想されており、公務員の労使関係をいかに構築していくかが大きな問題となる。

そうした中、様々な調査研究が行われているが、本稿では、筆者が実際に関わった調査研究『公務部門等における労使関係に関する調査研究』⁵⁾の一部の企業等に対して実施した民間ヒアリング調査（各社の労使関係担当部門の担当者へのヒアリング）を基に、今後の公務員の労使関係での、組織内コミュニケーション・マネジメントの重要性について検討していく。

尚、ヒアリング実施にあたっては、官民の労使関係の共通点となると考えられる以下四項目を軸としてヒアリングを試みている。

- ① 労使関係交渉の役割分担（本社―支社）…どのような人物・組織が労使交渉の中でどのような役割・影響を及ぼしているかについて（本社―支社の関係を含む）。
- ② キャリアパス及び労働組合…労使関係担当者のキャリアパスと労働組合との関係について。
- ③ マネジメント…組織におけるマネジメントと労使関係の関係について。
- ④ 労使関係担当者の適性・資質…実際に民間企業で労使関係を担当している方からの意見。

(1) 労使関係担当部門の役割分担⁶⁾

民間企業ヒアリング調査先(二三件)の回答に基づく、労使関係担当部門の交渉分担に関しては、次の二点に集約される。第一に、民間企業では、団体交渉以外の場には、経営側トップ等を出席させ経営方針に関する意見等を、労使双方で直接伝える機会を設けている(「トップ等の関与」…ヒアリング調査対象二三社中一四社が同回答をしている。なお、以下では同様の回答している企業の実数のみ記述)。

第二に、日常レベルの交渉では、本社人事部(労使関係部門)が窓口となり、常に労働組合側と情報交換を行うことで良好な労使関係構築に関する戦略等を担っている(「本社人事部の役割」…一五社が回答)。

ヒアリング回答の代表例として、第一に挙げた「トップ等の関与」に関しては、具体的に、以下の三つが挙げられる。

- ① 【中央労使協議会(年四〜五回)を開催し担当役員出席、その際に業績説明や経営方針を説明】
- ② 【中央労使協議会は月一回開催に社長出席。経営全般について協議】
- ③ 【春闘の際は、社長が三回、副社長が全五回中央労使協議に出席】

第二の「本社人事部の役割」に関する回答の代表例としては、以下の四つ等がある。

- ① 【交渉実務は人事部門で実施し、人事部門長が役員の代行を行うこともある】
- ② 【日常的な対応は実質的に本社人事部課長が担う】

③ 【労使関係は、人事部マターであり、人事部が組合とは直接事務方としてやりとりし、必要な場合取締役会の議題とする】

④ 【日常的に労使関係を担当する事務局は、本社人事部課長一名と課長代理二名で構成】

第一の「トップ等の関与」については、現在、多くの企業では労使協調路線の傾向が強く、労使が対立するのではなく、労働組合と経営側トップ等とのコミュニケーション回路が確保されている。例えば、団体交渉の前段階として、多くの企業では、【トップ労使懇談会・労使協議会等の体制設置】を制度化している。これは、労使紛争を起こさないため、こうした団体交渉以外の場に経営側のトップ等を出席させ、経営側が制度的な過程をきちんと踏んでいることを労働組合側へ示していると考えられる。それ故、トップ労使懇談会・労使協議会等は、経営側が労使交渉に際して一方的に強引に決定することを避け、後々のトラブルを生まない方策として、事前の調整としての性質が強い意図で行われている。そしてこの調整により労使交渉は、スムーズに進展し、その結果、安定かつ良好な労使関係を担保するものとなっている。

また、トップによる労使懇談会・労使協議会等は、経営側のトップ等が関与することで、経営情報等を労働組合側へ開示し、トップから第一線社員にいたるまで企業全体に通底するいわゆる「企業マインド」を生み出す役割も果たしていると考えられる。これは、社内における情報の共有の水準が高まるといふ利点をもたらす効果をもちうるのではなからうか。

「本社人事部の役割」については、特定の時期だけに労使交渉を行うだけの役割にとどまらず、日常的に労働組合

との接触を図る窓口を広く開き情報交換を行っている。こうした本社人事部の日常的な活動は、労使交渉における事前の知識の共有、及び情報の蓄積を重要視していることに他ならない。具体的なポストの役割を見れば、部長以上が団体交渉以外の経営懇談会等にも出席し、本社課長以下は、実質的な労使関係実務について日常的に参与している場合が多い。

本社―支社との関係については、支社は、多くの場合、【基本的に本社で対応し、労組側は、要望等は中央が集約して、本社と交渉することになっており、支社単位で交渉を行うことはない】としている。

経営管理の従来の機能には、ヒト、モノ、カネ、情報といわれる経営資源の調達・効率的配分・適切に組み合わせるといふ活動がある。このうち、人事はヒトに関する効果的・効率的な資源配分の実現と人材の確保・育成、活用・戦力化を司ることにあった。そして既述のように、労使関係における「本社人事部の役割」については、実際の本ヒアリング調査においても、労使交渉、及び本社―支社内の基本的ルール（協約の改定、人事制度、賃金水準等労使関係全般の交渉・調整）として、本社人事部が労働組合と交渉を行い、さらに支社に対してサポートする体制が多く見られる。ちなみに、支社による具体的な労使対応としては、【現場の職場環境や残業、有給取得等に関するものが多い】。

しかし、実際には民間企業の人事部門は、狭義の人事部門と労使関係担当部門に分かれている。つまり、現在の民間企業の人事部の役割は、人事企画・採用・人材開発、就業管理・給与計算、福利厚生・社会保険、人事情報システム関連がある。さらに具体化するならば、採用・配置・評価・報酬・教育・就業等、様々な役割を担っており、その一部に労使関係担当業務が位置している。つまり、単独の労使関係業務が成り立つのではなく、人事部の中で、労使関係業務を主たる役割とする労使関係担当部門と、他の部門の様々な役割をいかにして総合的に調整・マネジメント

するかが重要になっていると考えられる。したがって民間企業では、こうした労使交渉を含めた本社人事部体制の役割が大きく、いかにこうしたマネジメントを行える本社人事部の体制を構築できるか、またいかに人材を育てるかが大きな課題となっている。そこで、公務部門の労使関係では、民間企業における本社人事部のような、マネジメントを総合的に担当する部署の一部として労使関係担当を置くのか、または単独で労使関係担当を置くのかを検討する必要がある。そのいずれの場合でも、いかにして「人のマネジメント」を軸として労使関係部門と他の部門との役割調整を行っていくかが重要になると考えられる。

(2) 労使関係担当部門の人材育成

労使関係担当部門の人材育成に関しては、次の三点に集約できる。

第一に、労使交渉には専門性が求められるため、主に労使関係業務を含めた人事畑で養成している（「人事畑での養成」…九社が回答）。

第二に、労働組合に関して精通している人物ということ、意図的ではないが、組合役員経験者を労使関係担当部門へ登用する傾向が見られる（「組合役員経験者の登用」…六社が回答）。

そして、第三に、労使関係担当部門の人材育成は困難であるということである（「労使関係担当部門の人材育成の困難性」…九社が回答）。

ヒアリング回答の代表例として、第一に挙げた「人事畑での養成」に関しては【広い意味での人事担当者として養成しているが、労使交渉の経験は専門性が求められるため、労使関係業務も含めた人事畑のみを比較的長く経験して

きた者(人事業務のエキスパート)を人事関係の核としている」、【一貫して人事畑を歩んでいる】、【人事畑で人材を育成し、その中に労務担当がある】、【労務担当としてではなく、人事全体で育成している】、【人事に配属される新人の半数は、人事、労務畑を歩む】が挙げられる。

第二に挙げた「組合役員経験者の登用」の代表的な回答例については【専従経験者、幹部経験者が結果として、労務部門に配属されることはあるが、意図的には実施していない】、【組合の本部役員が、人事に異動するケースもあり、労組は人材の育成の場として有意義であると考えている】、【他社では人事の担当者がかつて組合幹部だったというケースがあるようだ】、【専従経験者が労務担当になることはたまにある。現人事副部長は専従経験者で、前任の人事部長も支部で専従を経験。事業所の労働課長にも、専従経験はなくとも、組合幹部の経験者は多い】等がある。

第三に挙げた「労使関係担当部門の人材育成の困難性」の代表的な回答例に関しては【人事、労務部門では、三年以上七年以下のサイクルで人事が回っている。これは、長年担当していると、労使交渉の経緯を知っていることもあり、また、担当や責任者が変わると方針も変わる可能性があることを考慮している】、【育成したいと考えているが、現場で労務関係の人材が育たなくなっている】、【組合の思考回路が分かる、労務関係の人材は限られてしまうので、避けられないことも。労務担当のキャリア形成として組合経験は有効。当社でも、労務関係の一層の人材育成の必要性を認識している】等がある。

また、この三点に共通する問題点として、労使関係担当部門の「専門性の問題」がある。この労使関係担当部門の専門性として、二つの代表機能が挙げられる。第一は、経営側を代表して労働組合に対して接触し、情報を発信する機能である。すなわちこの機能は、いわば経営責任者の権限の一部を委嘱されるかたちで機能し、労働組合から会社

を代表して情報等を受信し、社内や経営幹部に発信することも含まれている。第二に、経営側と労働組合側との間の認識や利害を調整し、企業全体の視点に立って企業活動の意思を調整し、統合していく機能である。この調整機能が十分に働かないケースがあるとすれば、労使関係担当部門が経営トップの言いなりのメッセンジャーとしての機能を有しているにとどまる場合や、社内関連部門間（人事部内、及び他の部署を含む）のヨコの根回しを十分に行わないまま情報発信してしまうケース等が考えられる。したがって、ヒアリング回答では【2WAYコミュニケーションと呼ばれる、会社の部下と上司、会社の労働組合とのコミュニケーションがうまくいかなければ先に進まない】という発言に代表されるように、経営側と労働組合側を含む社内全体のコミュニケーションは、必須の条件であると民間企業では考えているようだ。それ故、民間企業では、労使関係担当部門の人材を、二つの代表機能を重視しながら人事畑で養成している。

次に、「組合役員経験者の登用」については、労使関係担当者の、労使間の事態を鋭く把握する能力が重要になる。これは、経営側・労働組合側のどちらか一方の立場から、双方が置かれている状況を見るのではなく、その都度、労使双方が置かれている状況を的確に把握し、分析する能力ということである。したがって労使関係担当者にとっては、労働組合を正確に理解することが大きな課題となることから、言ってみれば組合役員経験者の登用は、手間のかからない人材育成方法である。このように、労使関係担当者には、労使双方の中立的な立場から企業活動の目標達成を考察できる資質が求められる。確かに、組合専従から会社に戻る際に人事に配属されることで、一般組合員に、会社と組合の馴れ合いと思われるのではないかという懸念はあるが、【優秀な人物ほど組合幹部に担ぎ上げられる】という意見も一方ではある。

ヒアリングの回答では、【人材育成の場としての労働組合の有意義性】を指摘する企業もあり、この意見は、企業に属している人間として、企業全体を見ていく際に、【労働組合に入ったことで企業を経営側だけではなく、客観的に分析し、後の経営戦略に役立つ人材が育つ】と民間企業は考えている。すなわち、労働組合は、様々な経験を積む場となり、自分自身で企業の方向性を多角的に見る視点を養うことに寄与する労使関係担当者育成として重要な教育機能を担っている。労使関係担当部門は、経営側と労働組合の境界線にあり、一方の足を経営側に、そしてもう一方の足を労働組合側に置いている存在である。なぜなら、労使関係担当部門は、経営側の情報を組合側へ説明し、組合側の情報を経営側へ伝える役割を担っていることに困む。かくして、企業経営を労働組合側の立場から見ると、その後のキャリアを規定する一要因となり、「組合役員経験者の登用」は有力な人材育成の回路となる。

その一方で、【現在の労使協調路線の状況下でも、かつての敵対型の労組の時代を知っている管理職は、労働組合経験から生まれる企業の方向性を多角的に見る視点があるからこそ管理者意識も高いが、組合員が減少し専従者が減って以降、管理職の管理者意識が低下しているのではないか】と懸念する回答もあり、今後労使が対立した際の不安材料ともなりうる。

第三の「労使関係担当部門の人材育成の困難性」については、【組合の思考回路が分かる人材は限られてしまう】との回答に見られるように、労使関係担当者には「労働組合に対する理解や専門的知識」が求められるゆえに人材が限定的となっている。ヒアリングでは、異口同音に労使関係担当部門の長期的な人材育成の必要性が課題となつていくという証言を得ている。

既述のように、民間企業では、人材育成に関して大きく分ければ「人事畑での養成」と「組合役員経験者の登用」

の二つに分けられるが（合わせると二三社中一五社）、「労使関係担当部門の専門性」をどちらで学ばせるか、あるいは両方を併用して学習させるかはその企業の事情によって異なっている。他方では、その「労使関係担当部門の専門性」は、多くの企業で共通する認識でもある。民間企業では、具体的に労使関係担当部門の専門性として、公平・中立性、コミュニケーション能力、情報収集能力、信頼関係を醸成できる人材、労働法の知識等、多くを挙げている。

以上を小括すると、労使関係担当部門の人材には、様々な経験・ネットワークづくりによる「二つの代表機能」、「労使間の事態を鋭く把握する能力」、「労働組合に対する理解や専門的知識」を身につける必要がある。つまり、労使関係担当者には、全体的な情報発信や情報受信の必要性があり、そのために円滑に様々な情報に検討を加えるための専門性を労使関係担当が具備することが求められていると考えられる。そして、この専門性の根底には、いかに使用者側と労働組合側双方が、良好なネットワークを作り上げるか、お互いの協力体制をいかに確立するかという相互の共通認識がある。民間企業の労使関係担当部門の人材育成の方策や、専門性は、公務部門でも十分に導入が可能である。公務部門においては、労使関係のネットワークの構築ができる人材を育成し、そして全体的な情報網の形成だけではなく、協力網の形成を労使関係担当者には求められる。

(3) 管理職によるマネジメント

管理職によるマネジメントに関しては、次の二点に集約できる。第一に、労働時間等日常の労務管理を重要視すること、生産性が向上し、その結果として良好な労使関係が導かれる（「労務管理の重要視」…一五社が回答）。第二に、日常から経営側・労働組合側の双方のベクトルが同じ方向に向くようにする必要性である（「経営側・労働組合側のベク

トルの方向」…一四社が回答）。

ヒアリング回答の代表例として、「労務管理の重要視」については、以下の四つ等がある。

① 【労働時間管理の強化は、会社側だけでなく、労組側の意向でもある。有給消化に目標値が設定され、部下の有給消化率が管理職の評価にも影響しているようになっていく】

② 【労働時間に関する協議会（年一回）が行われている。長く働けば美德という伝統があり、これは官庁との共通点かもしれない。しかし、労働時間と生産性とは明確な相関は無いことが分かっている。労働時間の短縮により、プライベートの充実、社員の健康を実現し、これが仕事のアウトプットにつながると考えている】

③ 【三六協定の協議を毎月行っており、職場管理職が全員協議会には出席している。そのため、管理職には管理者意識が醸成されていると考えている】

④ 【事務の効率化。長時間労働の改善（健康管理が第一と組合側がキャンペーンしている）】

第二の「経営側・労働組合側のベクトルの方向」については、以下の二つ等が代表的回答として挙げられる。

① 【労働関係の基本は相互信頼に基づく労使関係の維持・発展とし、その実現のためには、話し合いと事前協議の精神を旨とすると定めた】

② 【経営ビジョンと考課のベクトルを同じ方向へ向かわせる】

第一の「労務管理の重要視」については、労使関係と生産性を考える以前に、労働時間等日常の労務管理を重要視

することで、生産性が向上し、その結果として良好な労使関係が導かれるとの回答が多く見られた。民間企業では、日頃からのマネジメント（労務管理等）を重要視しており、これが良好な労使関係と、生産性の向上につながるという認識している。多くの民間企業は、労務管理が労使関係に影響を及ぼしていると考えており、部下の生産性を向上させるための人事労務管理をきめ細かく行うマネジメントの重要性を指摘している。特に民間企業は、効率よく働くこと、すなわち労働時間の短縮が、労使の共通の認識となっている。

なお、各部門管理者の使用者側意識に関しては、各部門で、「日々の部下に対する労務管理が大きなウエイト」を占めており、労使関係・労使交渉に対する意識はさほど高くなく、「労使関係・労使交渉は人事部門の役割」と考えている傾向が強い。しかしこの傾向に関しては、それぞれの企業自体によって異なる回答も見られ、それゆえに実際の民間企業の活動においては、「企業全体の安定」という共通の大前提があり、その意味では、労使関係担当部門と各部門の何らかの調整が図られていると考えられる。

第二の「経営側・労働組合側のベクトルの方向」は、経営側・労働組合側を含めた企業全体の「日々のコミュニケーションや、情報開示による企業全体の状況、及び情報の共有」の必要性に基づいている。経営側が労働組合との協力関係を保つためには、日頃から経営側と労働組合側のコミュニケーションが重要であり、お互いが経営の方向性を確認し合うことが肝要となる。

労使のベクトルは、経営側・労働組合側双方のコミュニケーションにより、企業全体の発展を望ましい方向へと収斂されるという。すなわち、企業全体の発展は、そのすべてが経営側、労働組合側どちらか一方の遂行によって達せられるものではなく、双方の活動と努力によるものと認識することで成し遂げられる。

さらに、「経営側・労働組合側のベクトルの方向」として、具体的に「経営側・労働組合側双方のコミュニケーションの重要性・情報開示・情報の共有」によって一定方向に導かれ、経営側・労働組合側双方の情報収集とその情報を活用したマネジメントや労使関係だけではなく、会社の部下と上司、会社と労働組合とのコミュニケーションの重要性が指摘される。

すなわち、ここで言うコミュニケーションとは、ただシステムティックに労使間でコミュニケーション活動を行うのではなく、お互いが納得するための「相手の立場・情報を知るためのコミュニケーション」あるいは「お互いの同化を目的とするコミュニケーション」を意味している。換言すれば、ベクトルの方向とは、組織全体の経営ビジョンを使用側・労働組合側双方を同じ方向へ向かわせることであり、その方向付けを担うのが、労使関係担当部門であるという。つまり、労働組合側へ使用者側の考え方を説明し、その後互いに歩み寄り、合意へと近づける「調整のコミュニケーション」の発想が労使関係担当部門には必要になると考えられる。

(4) 賃金決定要素等

賃金決定要素等について述べると、ヒアリング結果では、【以前は業界で横並びの意識が強く、同業他社を意識していた】と回答した企業もあるが、現在ほとんどの企業では、【個別企業の業績に格差があり、自社の業績が決定要素】と回答している。

その意味で、現在多くの企業では、業績連動型の傾向が強い。また、現在の経済状況を反映してか、経営者側は、良好な労使関係の重要性を十分に理解し、中・長期的な自己の経営業績状況を視野に入れた中で、いかに安定的に賃

金を支給するかに重きを置いている。そして、この「賃金の安定支給」を基軸とし、民間企業は労使関係を安定させ、その結果生産性が安定、且つ向上するものと考えられる。労働組合側もまた現在の経済状況を理解し、「安定支給」に応ぜざるを得ず、経営側に対して容易にベースアップの要求を強く望めないことを十分に理解しているという。ヒアリングでは、赤字の際であっても、賃金制度を維持し、定期昇給だけは維持すると回答する企業が多く見られた。いずれにせよ、今回のヒアリング調査結果では、経営側・労働組合側は、「安定」というキーワードで相互に結ばれており、「賃金の安定支給」には、「企業全体の安定」が前提条件であり、労使協調路線は必要条件となる。

なお、複数組合交渉について言及すると、【組合によって交渉内容が異なるということは無く、会社側としては、組合による差別はせず同じ対応、同じ提案をしている】。また、労使交渉における議論に関しても、経営側は複数組合に対して【組合ごとに交渉結果が異なることはなく、交渉は大体、一定のところでは落ち着いている】と回答している。他方で、労働組合の規模に大きな違いがある場合は、経営側が【その労働組合が社員のどの程度代表しているのか】を、意思決定の際に考慮に入れ、労働組合の規模によって、【経営懇談会等の場面での経営側から参加する役割が異なる】との回答は見られている。

(5) ベクトルとコミュニケーション

ヒアリング調査の結果、民間労使関係は、全体的に労使協調路線の傾向にあることが了解できる。労使関係の安定には、以下の認識や背景が影響を及ぼしている。第一に、民間企業では、現在の経済状況において、会社全体の安定のためには、労使ともに対立してはお互いの「安定」は保たれないという認識が共有されている。第二に、労働

組合の活動量が減少していることも影響している。その背景として、業種によっては、非正規雇用者を大量に雇い入れたこと、また工場の海外移転等によって労働組合の活動量が減少したことが挙げられる。

かつて労使が敵対した時代を知っている管理職は、【組合員が減少し専従者が減ったため、労組の活動量が減り、労組が融和型になって以降、管理職の管理者意識が低下するのではないかと懸念している】との声や、【労組側では業務の延長で労組活動しているため、厳しいやり取りを交わすことが少なくなっている。それに対応して、管理職側も労組に対応する業務が減少し、労使交渉への注目が薄れつつある。労使協議においても、会社側提案に対して、労働組合は組合活動の量が減少していることもあり、積極的に経営側に提案することがなくなっている】という。

こうした中で、ヒアリングを実施した民間企業の中で大きな問題となっていることが、「労使関係担当部門の人材育成」である。人材育成の方策として、具体的に「広い意味での人事担当者として養成」、あるいは「意図的ではないが、労働組合専従経験者、幹部経験者を結果として労使関係担当部門に配属」している。さらに、その労使関係担当部門の人材に付随する問題として、その専門性ゆえに労使関係担当部門の人材が限定されることが挙げられた。この対処方法として、「労使交渉の経験は専門性が求められるため、労使関係業務も含めた人事畑のみを経験してきた者（人事業務のエキスパート）を登用」している。そして、人事担当者は、他の部署とは異なるキャリアパスを有している」と回答する企業も多く見られた。これは、まさに労使関係担当部門の専門性の問題を裏付けるものであり、さらには労使関係担当部門の人材の資質にも関わりうるものであろう。

以上、ヒアリング調査結果からは、民間企業全体の共通認識として、「企業全体で経営にかかわる者としての当事者能力をもっている」との意識が強いことが明らかになった。企業全体の安定のためには、労使ともに対立してい

表-1 民間企業の4つ共通点

- ① 民間企業は、経営者としての当事者能力をもっている。
- ② 会社全体の安定のためには、労使ともに対立してはお互いの「安定」は保たれないという認識の一致がある。
- ③ 企業全体のマネジメントを円滑に行っていくには、労務担当の労使間における中間的役割が重要。
- ④ 組織内コミュニケーションの重要性を意識している。

は、「安定」は保たれないという認識の一致の表れでもある。そして民間企業には、「賃金の安定支給」と「生産の安定」が相互に連動し合い、そのサイクルに大きく関わる中心的存在が、労使関係担当部門である。言いかえれば、民間企業においては、労使間における中間的な役割として労使関係担当部門が存在し、また労使関係担当部門が「賃金の安定支給」と「生産の安定」を円滑に循環させ、民間企業における「安定のためのサイクル」を回しているものと考えられる。

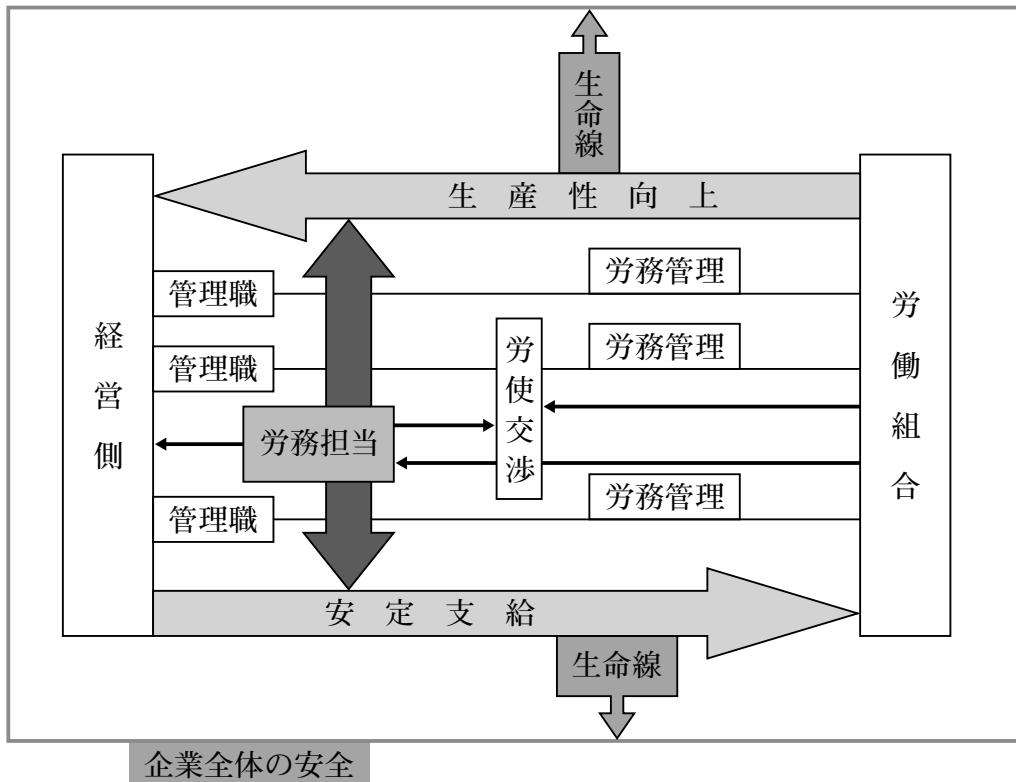
そして、この労使関係部門の重要な要素となっているのが、企業組織内コミュニケーション、すなわち使用者側から労働組合側へ使用者側の考え方を説明し、その後互いに歩み寄り、合意へと近づける「調整のコミュニケーション」の発想が存在すると考えられる。

アメリカでは、「州・地方政府のレベルでは、公務員の労働基本権は各州の法律によって規定され、労使関係法の規定によりかなり格差が認められる。賃上げを含めた経済的問題を団体交渉事項として認めている州もあれば、州によってストライキ権も容認している州もある。一般に、ストライキ権を容認する州でも、警察官、消防士、医療補助員、刑務官などのストライキは禁止されており、ストライキ権を認める場合でも、あくまで協議に協議を重ねた上での最終的手段であって、ストライキを回避するための労使協議の手続が二重三重に設けられている点に留意する必要がある⁷⁾。こ

こでも協議という、いわばコミュニケーションの場の重要性が見て取れる。そしてこの協議におけるコミュニケーションを、今後日本の公務員がいかに行っているかが課題である。

なぜなら、周知の通り、現在の日本における公務員の労使関係では、人事院勧告が大きな影響力をもっており、公務員自身の労使関係のコミュニケーション能力は未知数と言って良い。すなわち、給与を決められる人間が公務部門自身になく、公務員自身で労使交渉できるかが大きな問題となると考えられる。付け加えれば、こうした人事院の影響という結果は、課ごとのマネジメントは行われているが、組織全体を通じての体制、および組織全体のサイクル未整備につながっていると考えられる。具体的には民間企業に見られるような、組織全体の目標、つまり組織の安定というものが、行政には不明確な部分がある。そのため、公務部門全体の目標をいかに設定していくかが大きな問題となる。しかも、民間部門と同様

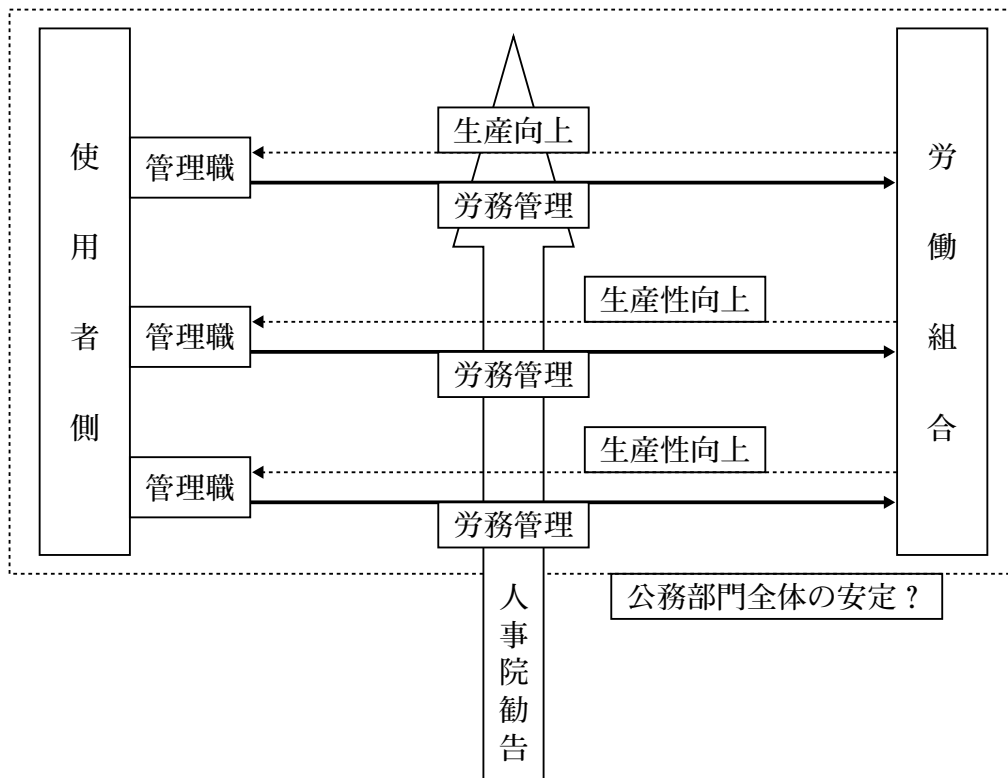
図-1 民間部門のベクトル



に、公的部門に「安定」という言葉を使うならば、そこには「国民」という言葉が付け加えられ「国民の安定」となるはずである。すなわちこの場合、公務員には国民の要請に応えるべき「義務」の存在が明らかになり、公務員の「労働基本権」の評価には、民主的で能率的な行政を推進する公務員の「責務」、さらには行政組織内のコミュニケーションを国民に対して説明する「責務」のコミュニケーション能力も必要となってくる。その意味で、行政組織内外に対するコミュニケーション能力を持つ人材を養成する必要性があると考ええる。

また、民間部門では、エンプロイー・リレーションズ (Employee Relations) という言葉があり、これは、「企業・組織内でのコミュニケーションが中心となる。エンプロイーとは職場で働く従業員であり、組織体の構成員、企業でいえば社員⁽⁸⁾」というものである。日本における、民間組織内の情報の方向性を考えた場合、よく言われることが「一方向的流れ」、すなわちトップから下部組織人員

図-2 公務部門のベクトル



への一方向的流れの問題としてこのエンプロイー・リレーションズという言葉が使われる。公務組織の場合、若干情報の流れは異なると考えられるが、構成員がその組織体に属し「何ができるか」、「何を得られるか」というモチベーションを高める部分では、このエンプロイー・リレーションズは重要な考えである。すなわち、公務部門においても、組織内のコミュニケーションの流れである、構成員と組織体のコミュニケーション促進の方策を検討すべきであり、そこから組織体の環境改善及び組織体の成長が生まれると考えられる。公務部門組織の構成員は、官僚すなわちビューロクラシーである。このビューロクラシーについて田尾は、マネジメントの要として、正確に稼働するビューロクラシーというシステムをあげている⁹⁾。すなわち内部統制及び生産的な成果をあげるには、このビューロクラシーというシステムが正確に稼働しなければならないというものである。しかし、このビューロクラシーの限界にもふれており、権限も権威もビューロクラシーに発するが「ビューロクラシーがしばしばその病理に至る避けることのできない欠陥をその内部に抱えていることは明白な事実としてある。実際、その限界や病理はしばしば指摘されてきていることである。お役所仕事などはその典型である¹⁰⁾」と指摘する。そして、その欠点や限界を正すことがマネジメントであるとし、その要素として「円滑に稼働するコミュニケーション・ネットワーク構築¹¹⁾」をあげている。すなわち情報を滞りなく組織全体へ流通させることにより、ビューロクラシーの病理を和らげる可能性を示唆しているのである。

むすび

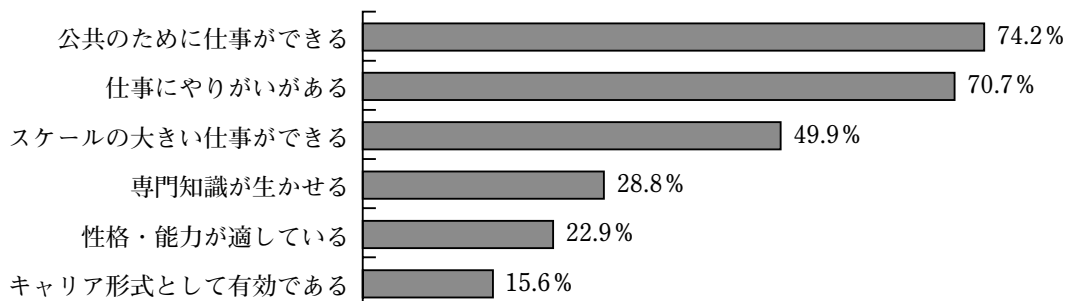
確かに、公務部門の価値観や、役割は民間と同レベルに扱うことはできない。しかし、今回の民間へのヒアリング調査を見る限り、やはり組織のパフォーマンスと賃金の関係は非常に大きいと考えられる。そうした意味も含め、公

的部門である行政組織は、さらなる組織内の日常的コミュニケーションを駆使することで情報を収集し、その情報に基づき客観的に分析することで労使交渉を含む、行政組織全体のマネジメントに活かせる人材が必要であると考える。

つまり、今回の労使関係で言うならば、単なる交渉術に長けているだけではなく、労務担当としての環境認識能力を持つということであり、組織全体としてのベクトルの方向性を正しく認識することである。その意味でも、担当する人材の幅広い経験と知識も重要であるが、そうした担当する人材の質だけにとどめるのではなく、これらの経験・知識等を労務担当組織として蓄積していくことも重要と考えられ、これは労使関係にとどまらず行政組織全体のコミュニケーション・マネジメントとしていかに行政組織が蓄積しているかの問題とも言える。

さらに、今後の公務に携わる人材ということ考えた場合、「公務の重要性を国民にアピールせずして、優秀な人材を公共部門に引きつけることなどできるはずもない。金銭的インセンティブは確かに短期的にはモチベーションを高めるかもしれないが、それをやたらに強調すると、逆に公務に従事することの誇りといった大切な価値観を傷つける¹²⁾」との指摘がある。

表-2 国家公務員になろうとした主な理由⁽¹³⁾

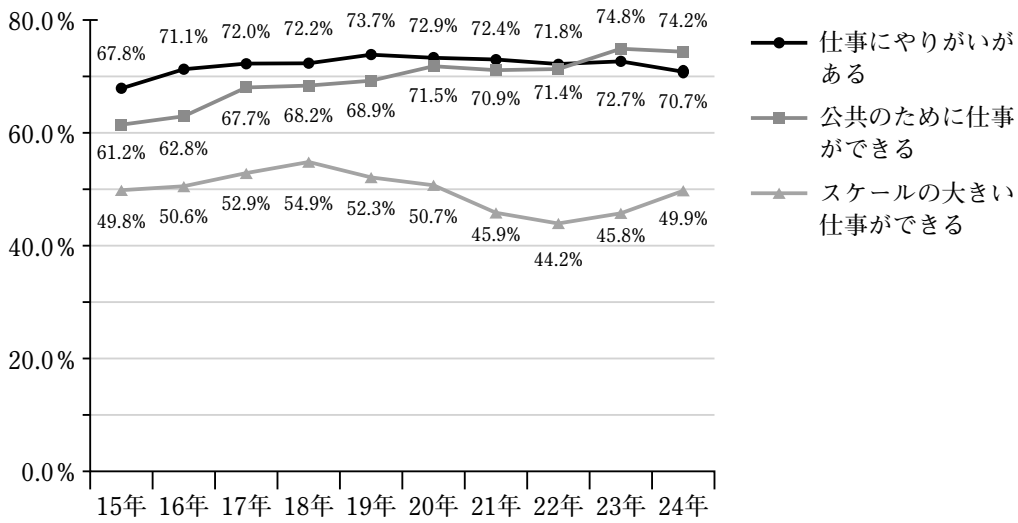


出典：「I種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」

人事院人材局

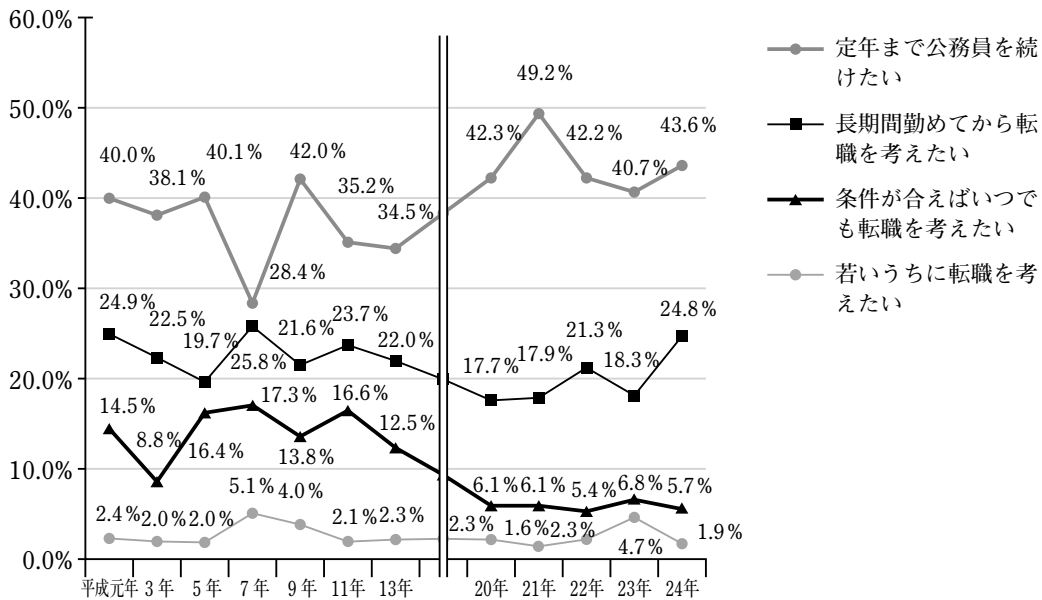
<http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf> (2012年10月10日検索)

表-3 国家公務員になろうとした主な理由推移⁽¹⁴⁾



出典：「I種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」
 人事院人材局
<http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf> (2012年10月10日検索)

表-4 公務員としていつまで働きたいか⁽¹⁵⁾

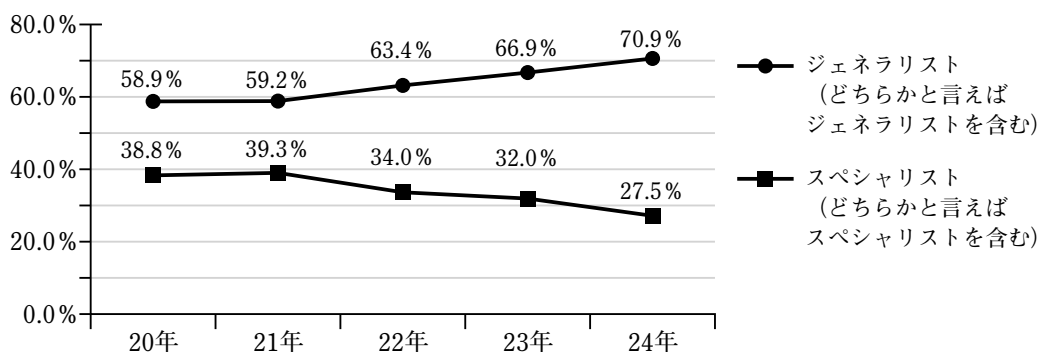
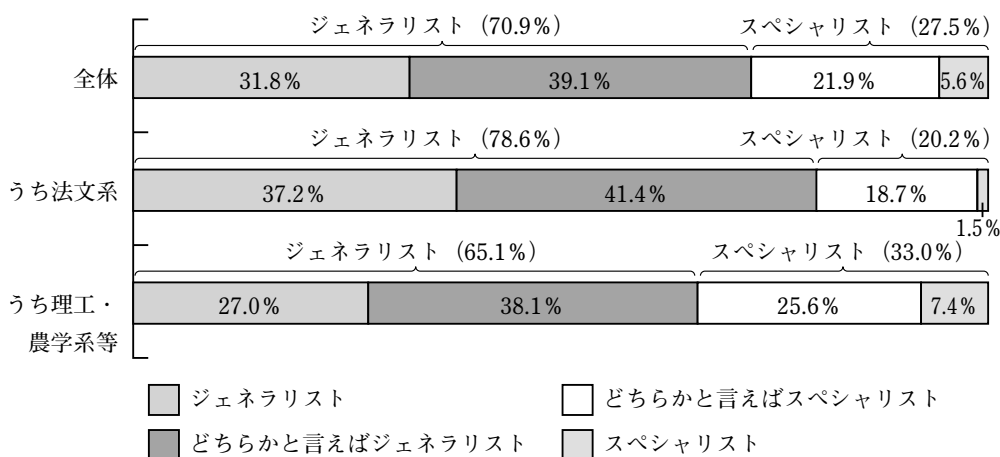


出典：「I種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」
 人事院人材局
<http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf> (2012年10月10日検索)

一般的にマネジメントシステムは「効率向上の側面を重視している。政府の効率化は、資金の節約という側面も重要であるが、それ以上に、政府の公正性や能力そして責任に対する市民の信頼に影響するという意味で、きわめて重要な課題となっている。そうした市民の信頼は、政府活動や必要性の高い新プログラムの展開を大きくサポートしてくれるものになる⁽¹⁶⁾。そうであるならば、労使関係を含めた、行政コミュニケーション・マネジメントの確立、そしてそうしたコミュニケーションの専門家の養成は必要であり、そのことよって市民への信頼を得る必要性は急務と考える。なぜなら、新たな公務を担う人材にしても、公共を

行政の組織内コミュニケーションに関する一考察（岩井）

表-5 どのような公務員になりたいか⁽¹⁷⁾



出典：「I種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」

人事院人材局

<http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf> (2012年10月10日検索)

担う意識は向上しているものの、新規採用の時点から、長期間勤めてからの転職の意識は上がっている。これは、いわば行政組織外部から見た、公務に対する魅力の低下といえる。これは、行政組織として、大きなマイナスになるはずである。

「企業においては、従業員の協力なしにはほとんど何も起こらない。しかるに会社のトップは従業員も新聞を読んでいることをつい忘れてしまうことが多い。社外向けに発言することは、そのまま従業員の勤労意欲に大きなインパクトを与える¹⁸⁾」。この一文は、企業におけるコミュニケーション・インパクトの一例ではあるが、これが示唆するとは、組織の行為のほとんどすべてで、誰かがどこかで何らかの反応を示しているということである。そして、その反応とはポジティブなものネガティブなもの両方があり、さらに大きな経営上の判断の場合、あるいは新しい戦略に着手する時、良い関係を築いておきたいコミュニケーション・ターゲットが存在するということである。すなわち、様々な場面で、各種ターゲットに情報がどのような影響を与えるのかを検討する必要性があるということである。

バーナードは「組織存立の三要素として、(1)協働意欲、(2)共通目的、(3)コミュニケーションをあげ、前二者の潜在的なものを動的ならしめる過程がコミュニケーション過程であり、組織論をつきつめていけば、コミュニケーションが中心的位置を占めるようになる」と述べている¹⁹⁾。こうした、バーナードらの組織とコミュニケーションの関係についての視点については、コミュニケーションよりも前に組織が存在しているとの批判もあるが、現在「組織は、主体性を持ち異なった価値観を有する諸個人が、コミュニケーションを通じて共有すべき意識や目的を理解し合うことによつて形成されるものである。それゆえ組織の維持や発展のためにも、あるいは新しい成員に組織の目的や活動内容などの理解を求めるためにも、さらに組織を取り巻く社会環境の変化に組織自身が対応していくためにも、また行政

管理を効果的なものにするためにもコミュニケーションは必要不可欠⁽²⁰⁾」となつてきている。そうした中、「組織は、合理的な内部構造をもとに、環境との間で社会的な相互作用を行う。しかも、そのような相互作用の結果、組織には文化が形成されてくる。こうした、システムとしての特性を發揮し、組織は、個人の活動の総和以上の成果を達成することができる⁽²¹⁾」ようにするためには、組織全体を同じベクトルへ向かわせるコミュニケーション・マネジメントが必要と考えられる。

すなわち、本稿では公的部門である、行政組織の労使交渉に焦点をあて、労使交渉の場面でのコミュニケーションの重要性を検討したが、その際にも行政組織全体を見ることが出来る人材が必要であるということである。しかもこのことは、労使交渉という行政組織内の場面だけではなく、現実と言うならば、いかに国民に対して説明責任を果たしつつ交渉していけるかというものでなければならない。そうでなければ、いかに新たな公務部門組織における労務管理の体制構築を行ったといつても、単に組織内の馴れ合いと捉えられる可能性もある。言いかえれば、行政組織内のコミュニケーションの充実化、そして行政組織全体ベクトルの方向性を正しく導き、コミュニケーション・マネジメント戦略を通じてそのベクトルの方向性を組織内外に向けて發揮できる人材の育成の必要性を示唆するものであると考える。それは、マックス・ウェーバーが社会経済的要因と結びつけることで近代官僚制の特徴をとらえようとしたように、⁽²²⁾現代における社会経済的要因と結びつく行政・官僚制の構築の必要性ともいえる。

注

- (1) 本稿は、総務省人事恩給局『公務部門等における労使関係に関する調査研究』に筆者が参加し、民間企業に対するヒアリングで得られた知見に基づくものである。
- (2) マックス・ウェーバー著・世良晃志郎訳『支配の社会学』（一）創文社、一九六〇年。
- (3) 村松岐夫編『新版行政学講義』青林書院、一九九〇年、p.66 参照。
- (4) 国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について平成二三年四月五日国家公務員制度改革推進本部決定を参照。
- (5) 総務省人事恩給局『公務部門等における労使関係に関する調査研究』は、NIPPONに基づく新たな公務部門組織における労務管理の体制構築のため、民間企業、国の行政機関、地方自治体、独立行政法人等を対象に調査、研究している。また調査の民間企業に対するヒアリング調査を実施に際しては、同報告書の分析に用いられた「アンケート調査結果」の集計結果に基づいて調査対象が選定されている。アンケート調査結果からは、いくつかの独自の活動等が見られるものと推察されたが、実際のヒアリング結果は、アンケート調査結果を受けた当初の想定とは異なり、対象企業では共通の傾向があることがわかって
- (6) 以下の文章における【】の部分は、ヒアリング回答である。
- (7) 坂本勝「アメリカ公務員制度の近況と労働基本権」『欧米における公務員の労働基本権に関する調査報告書』（財）行政管理研究センター、p.57 参照。
- (8) 井之上喬『パブリック・リレーションズ 最短距離で目標を達成する』『戦略広報』日本評論社、二〇〇六年、p.46 参照。
- (9) 田尾雅夫『公共経営論』木鐸社、二〇一〇年、p.172 参照。
- (10) 田尾、前掲書参照。
- (11) 田尾、前掲書参照。
- (12) 小池治「行政におけるインセンティブ管理の意義と課題」『行政におけるインセンティブ管理に関する調査研究報告書』総

務省大臣官房企画課、二〇〇五年八月。

- (13) 「I種試験から新規採用職員に対するアンケート調査の結果について」人事院人材局（平成二四年六月二八日）。人事院では、国家公務員採用I種試験等に合格して採用された新人職員に対して、人材確保施策へ反映させる観点から、意識調査を行っている。 <http://www.jinji.go.jp/kisya/1206/anketo24-1.pdf>（平成二四年一〇月一〇日検索）。
- (14) 人事院前掲調査参照。
- (15) 人事院前掲調査参照。
- (16) ジェームス・スイス著、柿崎平訳『行政機関のマネジメントシステム』ピアソン・エデュケーション、二〇〇一年一二月二五日、p26参照。
- (17) 人事院前掲調査参照。
- (18) スタン・サワーハフト、クリス・アトキンス共著、電通バーソン・マーステラ監訳『コーポレート・コミュニケーションの最前線 企業イメージ戦争』電通、一九九一年、p41参照。
- (19) Chester I. Barnard, “The Function of The Executive”, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1938. 山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳経営者の役割』ダイヤモンド社、一九六八年、p88参照。
- (20) 山田光矢「行政管理の諸概念」、本田弘著、(財)行政管理研究センター監修『行政管理のシステム』一九九三年、勁草書房、p52参照。
- (21) 稲生信男『協働の行政学―公共領域の組織過程論』勁草書房、二〇一〇年、p25参照。
- (22) マックス・ウェーバー、及び村松前掲書参照。

