

日本の民営化における公共性と企業性(6) ——JRとNTTを素材として——

林 淑 馨

序章 問題関心と課題設定

第1節 問題関心

第2節 先行研究と課題設定

第3節 全体の構成

第I部 民営化に関する予備的考察

第1章 民営化の国際的動向—西欧諸国を中心に—

第1節 イギリスの民営化

第2節 フランスの民営化

第3節 ドイツの民営化

第2章 民営化の概念と分析の視点・枠組

第1節 民営化の概念 (以上、183号)

第2節 分析視点—公共性と企業性—

第3節 分析枠組

第II部 事業体の活動における公共性と企業性

第3章 JRの活動 (以上、184号)

第1節 国鉄分割民営化の経緯

第2節 民営化の検証 (以上、185号)

第4章 NTTの活動

第1節 電電公社民営化の経緯

第2節 民営化の検証 (以上、187号)

第III部 事業体の組織改革における公共性と企業性

第5章 JRの組織改革

〈24〉日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

第1節 組織構造

1.1 仮説

1.2 検証：民営化における組織構造に関する組織成員の認識の分析

第2節 組織文化

2.1 仮説

2.2 検証：民営化前後における組織文化の変化の分析（以上、188号）

第3節 管理手法

第4節 国鉄・JR・私鉄の相違点

まとめ

第6章 NTTの組織改革

第1節 組織構造

第2節 組織文化（以上、本号）

第3節 管理手法

第4節 電電公社・NTT・民間電話会社の相違点

まとめ

終章 民営化における公共性と企業性

第1節 国鉄と電電公社の民営化の全体像とその評価

第2節 民営化・事業体の活動・組織改革の関係

補論 民営化の日台比較

第1節 台湾の公企業の概略

第2節 日本と台湾の民営化の比較—鉄道・電気通信事業を中心に—

付録1：調査の概要

付録2：国鉄分割民営化に関するアンケート調査質問票

付録3：電電公社民営化に関するアンケート調査質問票

付録4：国鉄・電電公社の民営化に関するアンケート調査の結果

参考文献

第5章 JRの組織改革

(9)政治家・官庁への関心

国鉄は公共性の名の下に、経営上不合理な政治的圧力を受け、非経済合理的行動を余儀なくされた。民営化に伴い、政治家・官庁の介入を避けることができると期待されているが、現実には、JR社員は、政治家・官庁への関心を減少させたのか。この点について、JR社員の認知から検証してみよう。

表5—12でわかるように、民営化を経たJRの会員にとって、民営化前後で、政治家・官庁への関心は変わらないとする回答が一番多く、過半数の50.4%となっている。その原因を一言でいえば、民営化後も政府が株式を保有し、事業規制も残るため、JRに対する影響力が依然として残っているからである。より具体的に、自由回答から例をひいてみると、以下のようなものがある。

まず、「何ら変わらない。現状でいえば株主は『国家』そのものであり、関心度合いは変わらない。しかし、経営に関する意識とは別問題である」「完全民営化となっていないため、監督官庁は意識せざるをえない。まだ完全民営化されたわけではないので、株を政府が保有している」など、「株式未上場」を要因として考える回答がある。また、「民営とはいうものの、監督官庁は存在する」「事業報告の届出等、官庁からの監視は続けられている点を考慮すれば、変化ないと思う」という「事業規制」の観点から考える回答もある。

このような結果は先の仮説に反している。即ち、民営化推進者によると、民営化を通して、政治家・行政の介入を避けるという効果が期待さ

(26) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

れるのみならず、このような意識がJR各社社員に浸透しているはずである。しかしながら、JR社員の認知を分析すると、民営化後、JR各社の株式はいまだ完全上場ではないので、完全な民間企業とはいえず、また、運輸省・監督官庁からの許認可・関与が完全な民間企業より多くなっているため、多数の社員は、政治家・官庁への関心が変わらないと感じている。

なお、表5—12を見ると、政治家・官庁への関心が「変わらない」という回答は本州三社と三島会社で殆ど差がみられないが、三島会社より本州三社のほうが、政治家・官庁への関心がやや弱くなっている。この点については、株式上場を果たした本州三社に対し、三島会社は株式未上場であることや、三島会社が発足したとき、経営基盤の弱さを補うために、国鉄清算事業団の長期債務のなかに経営安定基金を組み入れたことと関係があると考えられる。

以上のように、民営化後、「政治家・官庁への関心は弱くなった」という回答は僅か4割にとどまった。JR社員は、政府の株式保有、事業規制という観点から、民営化されても、政治家・行政からの介入が依然として続いていると指摘している。これは先の仮説に反している。

表5—12 「政治家・官庁への関心」

Q12: 「政治家・官庁への関心は弱くなったと思いますか」。

単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
本州三社	3.0(6)	18.8(38)	20.0(42)	50.0(106)	7.0(15)	2.4(5)	100.0(212)
三島会社	4.0(5)	11.2(14)	24.0(30)	51.2(64)	7.0(15)	0.8(1)	100.0(125)
JR6社	3.3(11)	15.4(52)	21.4(72)	50.4(170)	7.7(26)	1.8(6)	100.0(337)

1.非常に弱くなった 2.ある程度 3.少し弱くなった 4.変わらない 5.強くなった

(10)顧客への関心

国鉄時代、官僚意識の影響で、国鉄職員は「お客様」という言葉を欠

如し、態度が悪かったと批判された。民営化に伴い、JR 社員は国鉄時代の官僚意識を徹底的に変えたのか。

表5—13に示されているように、民営会社になってから、顧客への関心が「非常に強くなった」と考える社員が54.6%と過半数を占め、「ある程度」と「少し強くなった」を加えると、合計94.1%と圧倒的である。

自由回答によると、「顧客に対する満足度が気になる」「お客様の声を聞き、業務に反映される」「お客様から給料を頂いているという意識が社員に浸透した」「国鉄から民間企業となったことにより強くなっている（乗せる意識から利用していただく意識へ）」「利用されることより利用していただくという考え方の比重が大きくなってきている」「顧客の要望（苦情）等についての関心度は高まっている」「お客様からの信頼が何よりも重要であり、お客様のご意見は貴重な経営資源である。さらに、お客様第一を経営指針として掲げている」というような「顧客第一」の意識が民営化後出てきた。

その原因は、次の三点にまとめられる。第1に、株式上場。「株式上場により、より一層強くなった」「株主に対する企業としての責任が強くなってきている」。第2に、会社の業績との関連。「直接収入に関する」「サービス、利用状況等、収入に結びつくため」「会社の業績を向上させるため」。第3に、他社との競争意識。「シェアのアップにつながるため」「他社との競争を意識しているので当然である」「会社として顧客の拡大を強く求めている」。このようにみると、国鉄時代には「お客様」という言葉さえ使われなかったのに対して、JR は顧客の動向に強い関心がある。また、このような意識の変化に伴い、各会社の施策において、次のような活動が行われている。

JR 東海の場合には、「接客態度向上のための教育強化、マナーアップ研修の実施、オレンジボックス（投書）の活用、及びサービス面（列車本数の増加、新製車両、到達時分、乗り心地、接客態度）の改善」等を行っている。JR 西日本の場合には、『キク象コーナー』、『キク象ボッ

(28) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

クス』を設置し、お客様の立場にたったよりよい商品設定、サービスを提供している」。JR 四国の場合には、「サービスモニター会議の開催やふれあいボックスを通じてお客様の生の声を聞いて業務に反映させている」。JR 九州の場合には、「収入確保のため、DM や訪問、顧客台帳等を活用しながら、サービス部の設置、お客様懇談会の開催を通じて、顧客を増やすことに努力している」。

なお、表 5—13 をみると、顧客への関心の強度について、本州三社と三島会社の間に、大きな差が示されなかった。これは次のように解釈できる。すなわち、本州三社の場合、15 大手私鉄と競争するため、顧客を重視するのに対し、三島会社は経営赤字を積極的に改善するため優良なサービスの提供により顧客を獲得することが必要である。

以上のように、「民営化後、顧客への関心は強くなった」という回答が 9 割強を占め、株式上場、業績重視と他社との競争のため、「お客様第一」という言葉が JR 社員の意識に強く浸透している。このことは、先の仮説と一致している。

表 5—13 「顧客への関心」

Q13: 「顧客への関心は強くなったと思いますか」。

単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
本州三社	52.4(111)	34.4(73)	8.5(18)	4.2(9)	0.5(1)	0.0(0)	100.0(212)
三島会社	58.4(73)	30.4(38)	8.8(11)	2.4(3)	0.0(0)	0.0(0)	100.0(125)
JR 6 社	54.6(184)	32.9(111)	8.6(29)	3.6(12)	0.3(1)	0.0(0)	100.0(337)

1.非常に強くなった 2.ある程度 3.少し強くなった 4.変わらない 5.弱くなった

第 3 節 管理手法

第 2 節で述べたように、民営化による企業性の達成の成否は、JR 社

員の意識の変化に影響されるが、この意識の変化をもたらす主な要因は管理手法であろう。管理手法の相違によって、JR 社員の労働意欲を喚起していく程度にも相違があり、それが組織目標の達成（即ち民営化の効果）にも影響を与えたと考えられる。

このような認識に基づき、本節では、民営化に伴う管理手法の変化について分析する。具体的には、給与・昇進の差、個人の業績と給与・昇進との関連、採用・異動の柔軟性である。前節までと同様に、まず仮説を提示し、次にアンケート調査に基づいて検証する。

3.1 仮説

(1)給与・昇進の差

国鉄時代、職員には国家公務員法が適用されなかったが、法令により公務に従事する者とみなされ、公務員の給与水準が適用された。また、選考学士制度は、採用時の選考区分に応じ、ほぼ画一的に処遇するという悪平等ともいえるシステムであった¹⁴⁾。要するに、国鉄時代においては、給与や昇進は法規命令に従って標準化されていた。

民営化後、給与・昇進制度について、JR は基本的に自主性をもっている。JR は、民間企業と同じように、個人の能力を重視し、実力主義を採用することが可能になった。その結果、たとえ同学歴・同期入社社員であっても、個人の能力の差に応じて、その給与・昇進は国鉄時代より明確な差が生じると予測できる。

以上から、民営化に伴い、JR が硬直的な法令から解放され、民間企業のように、個人の実力を昇進昇任の基準とする制度を採用した結果、「同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなった」との仮説を提示する。

(30) 日本の民営化における公共性と企業性(6) (林)

表5—14 「給与・昇進の差」

Q14: 「同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなったと思いますか」。

単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
本州三社	7.1(15)	30.7(65)	33.0(70)	27.4(58)	0.5(1)	1.4(3)	100.0(212)
三島会社	5.6(7)	32.8(41)	34.4(43)	24.8(31)	1.6(2)	0.8(1)	100.0(125)
JR6社	6.5(22)	31.5(106)	35.5(113)	26.4(89)	0.9(3)	1.2(4)	100.0(337)

1.非常に大きくなった 2.ある程度 3.少し大きくなった 4.変わらない 5.小さくなった

(2)個人の業績と給与・昇進との関連

国鉄時代、経営側は市場競争の意識を欠如したため、個人の業績をあまり重視していなかった。こうした背景の下で、個人の業績と給与・昇進との関連を強調して組織全体の効率・業績を高めることは、国鉄時代にはあまりなかったと思われる。この点に関して、住田正二は次のように指摘する。「国鉄の信賞は、定例的な表彰を除き、目立ったものは少なかった」²。また、国鉄再建管理委員会委員長・亀井正夫によると、従来の昇給や昇格は必ずしも能力や実績を反映しなかったので、職員のやる気が出ず、モラル（士気）を高めることが難しかった。また、加藤寛は、国鉄の昇進・人事管理は年功序列の順送り人事であり、勤務評定面で、優良者の抜擢昇格、不良者の減額査定、いずれも適正に行われず、俗に3・4・3と称せられる勤続年数・年齢・経験年数に基づく昇給昇格制度であって、その期末手当は公務員と同額に設定されたと指摘した³。これらの指摘から考えると、国鉄時代、実力主義の無視及び給与・昇進制度の硬直性が存在していたようである。

民営化後、JRは組織の活力を向上するため、信賞必罰を実施している。通常の業務で顕著な成績をあげた社員を表彰するほか、社員の自主的活動で良い成績をあげた者の表彰もある。住田正二によると、これらの信賞措置は社員にとって大きな魅力になっており、会社の活力を高めるために必要なことである⁴。

以上の指摘を参考にして、次のような仮説を提示する。民営化後、国鉄時代の経営の非効率を解決するため、個人の業績の良否を給与・昇進に反映することにより、JR社員に労働意欲を与え、業績重視の意識を喚起しようとする。従って、民営化後、「個人の業績と給与・昇進との関連が強くなった」。

(3)採用・異動

国鉄時代の採用制度には、いわゆる身分制度が厳存した。この身分制度については、以下のような詳細な紹介がある。「…中心は法系で、入社4、5年で地方鉄道管理局の課長になり、15年もすれば部長となり、本社課長を経て、地方局長となる。その他に地方採用学士と称する者が毎年500人程おり、一万人を越す毎年の採用者の残りは、高卒のブルーカラーである。彼らは登用試験を受け、助役、駅長へと一生をかけて蝸牛の歩をあゆむ。もちろん地方局の課長になるなど稀有のことである」³。このような身分制度について、加藤寛は進取の精神の喪失、現状維持、企業活力の喪失と批判した⁴。また、国鉄時代の人事管理が全く官庁型を採っていたので、学閥に捉われ系統別縦割りがあり、企業の発展を阻害し、経営の合理化を阻み悪循環を招いたとも言われる⁵。

民営化後、機動的な採用・異動制度が採用されている。JR東日本を例にすると、民営化後、企業としての活力を失わないため、人事における新陳代謝が必要となったと指摘される⁶。そして、業務の効率化を追求するために、人材の活用が行われている。例えば、社員の配置は、東京地区へ東北・信越地区社員を一定期間異動させる「地域間異動」等の施策を継続して実施するほか、総合生活サービス企業の実現に向け、収益性の向上及び新しい事業展開に見合う社員運用を地域間・部門間を含めて機動的に行っている⁷。

以上を参考にして、民営化後、組織活力を増加するため、より機動的な採用・異動制度が実施され、従って、「職員の採用、異動は柔軟にな

〈32〉日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾(林)

った」との仮説を提示する。

3.2 検証：民営化前後における管理手法の変化の分析

ここでは、上記の仮説を、JR 社員のアンケート調査によって順に検証してゆきたい。

(1) 給与・昇進の差

民営化後、国鉄時代の年功序列の昇給昇進制度が打破されたのか。つまり、JR になってから、同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなったのか。

結果は表5—14に示した。「同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなったと思いますか」との設問に対して、肯定する人は73.5%を示している。そのうち、「少し大きくなった」(35.5%)と「ある程度」(31.5%)との回答が多い。多数の社員が、「全体としては、年功序列型が変わっていないが、JR になって、少し変化してきているように思う」と指摘している。具体的には、こうした変化は、能力主義、昇進試験の確立、人事考課、特別推薦制度、受験資格短縮などの実施を指している。「ある程度」と感じている社員は、「国鉄と比べると、昇進の差が目に見えるようになった」「実績重視の面が強くなった以上、ある程度大きくなった」「国鉄時代は試験年次によって登用が決定されてきたが、JR では実績が大きなウェイトを占めている」「個人の努力は給与、昇進、期末手当等に反映されるようになった」「努力すれば報われるようになった」「業務実績等により、差が出てきている」など、実績・能力に基づく給与、昇進の差が拡大したと指摘する。

これに対して、民営化前後で「変わらない」と感じている社員も26.4%に達している。自由回答から例をひいてみると、「国鉄、JR の賃金体制に大きな変化は感じられない」があげられる。

なお、本州三社も三島会社も、「少し大きくなった」と回答している

者が一番多く、両者の間に大きな差異はみられない。

以上のように、「同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなった」との回答が7割強を占めた。具体的には、実績重視、特別推薦制度、受験資格の短縮等が実施されている。従って、先の仮説は支持される。

(2)個人の業績と給与・昇進との関連

JRにおいて、利潤・効率追求の下で、能力・業績を重視しながら、個人の業績と給与・昇進との関連を強調することが予想される。一体、この点について、国鉄とJRはどのような差があるのか。

表5—15に示したように、「個人の業績と給与・昇進との関連が強くなったと思いますか」という設問に対して、「少し強くなった」と感じている回答が一番多く、37.4%に達している。「非常に強くなった」と「ある程度」を合わせると、77.1%の社員が肯定している。これらの中には、「民間企業になって、個人の成績は非常に重要になった」「本人の業務実績が強く反映されるようになった」と相当に肯定している社員がある。具体的には、「JRになって賞与で勤務成績の優秀な者とそうでない者に差が生じるようになった」「年功序列的であったのが、個人の業績等によって給与、昇進を見るような感が出てきたように思う」「個人の実績による昇進の短縮」「ボーナスのアップ率に差ができた」「年功序列での昇進以外が見られるため」等である。また、「国鉄時代に比べると、能力、業績を重視するようになってきているが、まだ年功部分が大きい。もっと業績、能力重視の給与昇進システムの変革が必要」「民間に比較したら、まだまだであるが、国鉄よりは改善された」と部分的に肯定している社員もある。

他方で、「変わらない」と感じている社員も21.4%と2割を超えている。自由回答から一つの例をひいてみると、「昇給や昇進に業績を反映させるシステムを取り入れているが、国鉄時代も業績平等の努力はして

〈34〉日本の民営化における公共性と企業性^{〔6〕}（林）

いたと思う」があげられる。

なお、本州三社と三島会社を別にみると、個人の業績と給与・昇進との関連が「強くなった」という回答の合計は、本州三社と三島会社で殆ど差が見られないが、三島会社より本州三社の方が、やや強くなっている。

以上のように、「個人の業績と給与・昇進との関連が強くなった」という回答が約8割を占めた。昇進の短縮、ボーナス査定等により、個人の業績と給与・昇進との関連が強くなった。この結果は、先の仮説と一致している。

表5—15 「個人の業績と給与・昇進との関連」

Q15: 「個人の業績と給与・昇進との関連が強くなったと思いますか。」 単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
本州三社	6.1(13)	35.8(76)	35.8(76)	20.8(44)	0.0(0)	1.4(3)	100.0(212)
三島会社	5.6(7)	30.4(38)	40.0(50)	22.4(28)	1.6(2)	0.0(0)	100.0(125)
JR6社	5.9(20)	33.8(114)	37.4(126)	21.4(72)	0.6(2)	0.9(3)	100.0(337)

1.非常に強くなった 2.ある程度 3.少し強くなった 4.変わらない 5.弱くなった

(3)採用・異動の柔軟性

国鉄法の任用規定からの離脱と経営自主性の獲得に伴い、JRは社員の採用・異動について、民間企業と同じように相当に柔軟になったと予想される。実際、どのような変化があったのか。以下で分析してみよう。

表5—16をみると、「社員の採用・異動は柔軟になったと思いますか」という設問に対して、「ある程度」(31.6%)と「少し柔軟になった」(32.9%)を回答としている社員が相当比率であり、「非常に柔軟になった」(10.4%)を加えると、74.9%に達している。

自由回答からひいてみると、「国鉄時代、コネクション優先」「国鉄時代には、一般社員が管理局を変わる異動は殆どなかったが、JRとなっ

てからは支社が変わる異動も少し柔軟となった」「人的にあった職種及び職場等の考え方も少しずつ緩和されつつある」「会社の将来構想により、採用計画や出向などによる異動が柔軟にある程度なったと思う」「地域と本社間において、柔軟に異動している」「異動については、社員の適材適所への配置等を考慮してくれるようになったと思う」「人事異動等がかなりタイムリーにできるようになった」「希望する選択肢が増えているため、出向を含めて柔軟になった」などが指摘されている。

より具体的に、いわゆる柔軟な人事制度として、「女性社員の採用開始」「系統を超えた異動（工務→営業）」「広域出向」「長期在籍者の異動」「活性化転勤」「中途採用」「契約社員の活用」「パートナースタッフの採用」「嘱託社員の採用」などがあげられる。これらの新たな措置は、JRが国鉄時代の硬直的な採用・昇進制度を修正して、実際の需要に応じて新たな制度を適時に採用している結果を示している。

なお、本州三社と三島会社を対照分析すると、「社員の採用・異動は柔軟になった」と認識している社員は、本州三社が68.4%であるのに対して、三島会社のほうは86.0%と9割近い。逆に「変わらない」と感じている社員は、本州三社のほうが3割に近いのに対して、三島会社では僅か1割である。つまり、民営化後、採用・異動は柔軟になった」と認識する社員の割合は、三島会社のほうが本州三社よりも高くなっている。

以上のように、「社員の採用・異動は柔軟になった」という回答が7割強を占めた。民営化後、様々な人事制度の活用によりJR社員の採用・異動は国鉄時代よりも柔軟になった。この結果は先の仮説と一致している。

(36) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾(林)

表5—16 「採用・異動の柔軟性」

Q16: 「社員の採用・異動は柔軟になったと思いますか」。

単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
本州三社	9.0(19)	31.1(66)	28.3(60)	28.8(61)	0.5(1)	2.4(5)	100.0(212)
三島会社	12.8(16)	32.4(40)	40.8(51)	11.2(14)	1.6(2)	1.6(2)	100.0(125)
JR6社	10.4(35)	31.6(106)	32.9(111)	22.3(75)	0.9(3)	2.1(7)	100.0(337)

1.非常に柔軟になった 2.ある程度 3.少し柔軟になった 4.変わらない 5.硬直になった

第4節 国鉄・JR・私鉄の相違点

第1節から第3節まで、われわれは組織構造、組織文化、管理手法の三つの側面から民営化前後の組織内部の改革及び組織成員の意識の変化を分析し、さまざまな仮説を検証してきた。最後に、JR社員にとって、国鉄とJR、及びJRと民間企業(私鉄)との最大の相違点がどのように感じられているかを明らかにしたい。

国鉄とJR、JRと民間企業(私鉄)の相違点を明らかにするため、JR社員に対して、15の選択肢の中から大きい順に三つを選んでもらった。前述の単一回答と違い、この二つの設問は複数回答なので、第1位が3点、第2位が2点、第3位が1点として計算している。その結果は表5—17、表5—18のとおりである。

(1)国鉄とJRの相違点

JR社員からみれば、一体、国鉄とJRの最大の相違点は何であろうか。表5—17から明らかのように、最も多かったのは「6.自社の業績への意識」、次が「11.顧客への関心」、第3位が「9.他社・他の交通手段との競争意識」である。最も高かった「6.自社の業績への意識」の点数は587点であり、第2位の345点より242点高い。この結果は、国鉄時代の「親方日の丸」の意識がもたらした業績への無関心に対し、JRになってか

らの意識の強さを示している（第2節参照）。また、第2位の「顧客への関心」は、民営化後、多数のJR社員が自分の給料と顧客との関係を意識したうえで、お客様第一を目標とする意識が浸透し、大変強くなっていることを表している。第3位の「他社・他の交通手段との競争意識」は、民営化後、他の会社・他交通手段との競争結果が直ちに会社の業績に反映するので、競争が身近になっていることを示している。これらの上位三項目からみれば、民営化後、社員の企業性に関する意識は強くなっているといえる。

ここで注目すべきなのは、表5—17のとおり、JR社員は民営化に伴い、「4.公益への意識」（49点）があまり変わらないと感じていることである。また、「10.政治家・官庁への関心」（20点）も、多数のJR社員はあまり変わっていないと感じている。

なお、本州三社と三島会社を比べてみると、上位三項目の順位は完全に一致している。これは民営化を通じて、JR各社において企業型文化が創出され、社員に浸透していることを示しているといえる。

表5—17 「国鉄とJRとの最大の相違点」

Q17：「国鉄とJRとの最大の相違点は何かと思いますか」（大きいものから順に三つ挙げて下さい）。

単位：点

項目	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
本州三社	22	63	76	35	116	361	89	11	188	17	194	15	15	4	12
三島会社	19	48	70	14	24	226	23	5	127	3	151	15	14	6	4
JR6社	41	111	146	49	140	587	112	16	315	20	345	30	29	10	16

1. 社内の権限配分 2. 組織構造の柔軟性 3. 意思決定の手続き 4. 公益への意識 5. 安全性 6. 自社の業績への意識 7. 変化への意識 8. 規則への意識 9. 他社・他の交通手段との競争意識
10. 政治家・官庁への関心 11. 顧客への関心 12. 給与・昇進の差 13. 個人の業績と給与・昇進との関連 14. 採用・異動の柔軟性 15. その他

〈38〉日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾（林）

(2)JR と民間企業（私鉄）との相違点

国鉄が分割民営化されて以来12年経ったが、特別法の規制と株式上場の状況から判断すれば、いまだ完全民営化とはいえず、特殊会社化である。このような背景の下で、JR 社員は、JR と民間企業（私鉄）との最大の相違点をどう感じているであろうか。

表5—17と比べると、表5—18の点数が顕著に低いが、その主な原因は、一部のJR 社員が、他の民間企業で働いたことがないので他社との比較ができないと答えたためである。しかしながら、参考までに、現有のデータによって分析してみよう。

表5—18に示しているとおり、「JR と民間企業（私鉄）との最大の相違点は何だと思いますか」という設問に対する回答は、第1位が「5.安全性」、次が「4.公益への意識」、第3位が「9.他社・他の交通手段との競争意識」である。第1位と第2位を「安全性」と「公益への意識」が占めたことは、JR 社員が民間企業としての自覚が強くなっても、「安全性」と「公益」については民間企業（私鉄）と区別され则认为していることを示している。また、「安全性」と「公益」は「公共性」に含まれるという点から考えれば、JR 社員には、国鉄以来の公共性意識が依然として存在しているといえる。

また、本州三社と三島会社をみると、その回答はかなり異なっている。本州三社では、①安全性、②公益、③競争意識の順であるのに対して、三島会社では、①公益、②自社の業績への意識、③組織構造の柔軟性があげられる。但し、両者の相違を一貫して説明することは困難である。

表 5-18 「JR と民間企業（私鉄）との相違点」

Q18：「JR と民間企業（私鉄）との最大の相違点は何だと思いますか」（大きいものから順に三つ挙げて下さい）。

単位：点

項目	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
本州三社	33	73	71	127	183	85	66	23	122	81	57	2	32	29	21
三島会社	41	63	25	82	30	73	34	15	59	31	45	14	34	19	4
JR 6 社	74	136	96	209	213	158	100	38	181	112	102	16	66	48	25

1. 社内の権限配分 2. 組織構造の柔軟性 3. 意思決定の手続き 4. 公益への意識 5. 安全性 6. 自社の業績への意識 7. 変化への意識 8. 規則への意識 9. 他社・他の交通手段との競争意識
10. 政治家・官庁への関心 11. 顧客への関心 12. 給与・昇進の差 13. 個人の業績と給与・昇進との関連 14. 採用・異動の柔軟性 15. その他

まとめ

第 5 章では、アンケート調査により、以下のような結果が得られた(表 5-19 参照)。

まず、組織構造について。民営化後、本社から支社へ、支社から現場への権限の委譲により、JR 社内の権限の配分は分権的になった。また、組織の簡素化など、民営化後の JR が環境の変化に対応して組織構造を柔軟に変化させていることが分かった。さらに、OA 化・パソコン化、階層のフラット化、分権化等の措置の実施を通じて、JR における意思決定の手続きが簡素になった。要するに、民営化後、JR において企業型組織構造が構築されている。

次に、組織文化について。民営化後、JR 社員の公益に対する意識は弱くなった。また、民営化に伴い、不採算サービスの供給は、収益性確保の範囲内で考量されるようになり、採算性重視の下で、不採算サービスの供給に消極的になった。しかしながら、安全性が業績に影響するので、安全性への意識は強くなった。民営化後、JR の社員は業績と待遇の直結、国鉄への反省により、国鉄時代の「親方日の丸」の意識を一掃

〈40〉日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

し、自社の業績への関心、顧客への関心を高めることになった。そして、効率重視の意識の下で、ダイヤ改正、要員削減、機械化等の具体的改革が実施されている。さらに、他社・代替手段との競争意識が強くなり、JR各社では、「特別商品企画」「割引切符の導入」「料金の改正」等の活動が実施された。以上のように、民営化に伴い、JRの企業型組織文化は概ね醸成されている。しかしながら、民営化後、一連の改革を経て、JRの社員は変化に対する抵抗感が減少したものの、鉄道事業の性格が変わらないので、規則への意識は弱くなっていない。また、民営化後、JR会社法の規制を受け、しかも政府がJRの大部分の株式を保有するため、JRの社員の多くは依然として行政官庁・政治家への関心を持っている。

最後に、管理手法について。民営化後、実績重視の強調、特別推薦制度、受験資格の短縮等の実施により、同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなり、個人の業績と給与・昇進との関連が強くなった。さらに、国鉄時代の硬直的採用制度を打破し、社員の適材適所の配置をより重視して、女性社員の採用開始、中途採用、広域出向、活性化転勤等の昇進昇格制度を実施するなど、採用・異動は柔軟になった。要するに、民営化後、企業型管理手法が採用されている。

表 5-19 JR の組織改革（企業型組織の創出）

項 目	自 由 回 答
(1) 組織構造	
①権限配分	○ 例：現場へ委譲
②環境変化への対応	○ 例：組織改正、新規事業の進出・撤退
③意思決定手続	○ 原因：OA化、組織改正
(2) 組織文化	
①公益	□ 原因：（不変）事業の公益性は変わらない （変化）収益重視、国・自治体へ
②不採算サービス	○ 原因：採算重視、バス・第三セクター
③安全性	◎ 原因：企業の存続・発展の条件として
④自社の業績	◎ 原因：業績と待遇の直結、業績に関する情報、国鉄の反省、株価への反映
⑤効率	◎ 活動：要員削減、機械化・自動化など
⑥変化	○ 例：変化への抵抗感が減少 活動：ダイヤ改正など
⑦規則	△ 原因：事業の性格は変わらない
⑧競争	◎ 例：他社等の動向を意識 原因：経営の自主性、業績への関心 活動：スピードアップ、新車両、ダイヤ設定、割引等
⑨政治家・官庁	△ 原因：株式未上場、事業規制
⑩顧客	◎ 原因：株式上場、会社の業績との関連、競争
(3) 管理手法	
①給与・昇進の差	○ 例：能力主義、昇進試験、人事考課、特別推薦、受験資格短縮など
②個人の業績	○ 例：昇進の短縮、ボーナスのアップ率の差など
③採用・異動の柔軟性	○ 例：異動の範囲拡大、系統間異動、広域出向、活性化転勤など

注：◎は企業型への変化が圧倒的、○は大部分、□は変化と不変が半々、△は変わらない。

注

- (1) 亀井正夫『改革の道』創元社、1984年、242頁。
- (2) 住田正二『官的経営 民的経営』毎日新聞社、1998年、266頁。
- (3) 加藤寛・山同陽一『国鉄・電電・専売再生の構図』東洋経済新報社、1983年、57頁。
- (4) 住田、前掲書、266—7頁。
- (5) 加藤・山同、前掲書、58頁。
- (6) 同上、58—9頁。

- (42) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)
- (7) 滝山養・内田星美「技術革新と国鉄経営」『国鉄再建を考える』日本評論85年、103頁。
- (8) 住田正二『鉄路に夢をのせて』東洋経済新報社、1992年、132頁。
- (9) 東日本旅客鉄道株式会社『JR 東日本の経営の現状と課題』1996年7月、64頁。

第6章 NTTの組織改革

本章では、電電公社からNTTへの民営化に伴う組織内部の改革について分析する。まず第1節では、85年4月の電電公社からNTTへの民営化、そして99年7月のNTTの分割に伴う組織構造の改革を、権限配分、環境の変化に対する対応、意思決定の手続きの面から分析する。第2節では、電電公社に相対してNTTの社員は公共性と企業性への認識（組織文化）をどのように変えたのかを分析する。第3節では、民営化に伴い、社内の管理手法（給与・昇進昇格制度等）がどのように変化したのかを検証する。第5章と同様に、二次資料等に基づいて構築した仮説を、アンケート調査に基づいて検証してみよう。

アンケート調査について簡単にみておく（詳細は末尾の「付録」を参照）。調査は1999年6月と8月に質問紙法によって実施した。対象者はすべてNTT西日本電信電話株式会社（以下、NTT西日本という）の社員（入社15年以上、総計284人）であり、NTT西日本の本社と名古屋支店の社員を中心にアンケート用紙を配布した。対象者は無作為に抽出し、NTTの担当者を通じて用紙を配布・回収してもらった。入社15年以上の社員、300人を対象とし、計284人から有効回答を得た。

アンケートの項目は、第3項目の「安全性」を除き、分析枠組で示した15項目に、電電公社とNTTとの最大の相違点、NTTと民間企業（民間電信電話会社）との最大の相違点、という2項目を加えた17項目で構

成される。

第1節 組織構造

電話積滞の解消と全国自動即時化を経営目標とした時期の電電公社は、自然独占の安定的な環境に置かれていた。しかしながら、二大目標の達成に伴い、電話以外の多様な電気通信サービスの需要に対応するため、事業展開を容易にする組織改革が必要になった。一体、電電公社民営化は、市場のニーズに対応できる新たな組織構造の形成を促したのか。また、組織構造の改革に伴い、意思決定の手続きは簡素化されたのか。本節では、このような関心から、まずアンケート以外の資料によって組織構造に関する仮説を構築し、次に、アンケート調査によってこれらの仮説を検証してゆきたい。

1.1 仮説

(1) 権限配分

民営化前の電電公社は、全ての公社・公企業と同様に、中央集権的・官庁的組織構造であった。民営化を通じて、電電公社は組織をどのように改革したのか。中でも、権限をどのように配分したのか。これを究明するために、まず、最も基本的な組織図から電電公社・NTTの組織構造の特徴を明らかにしよう。

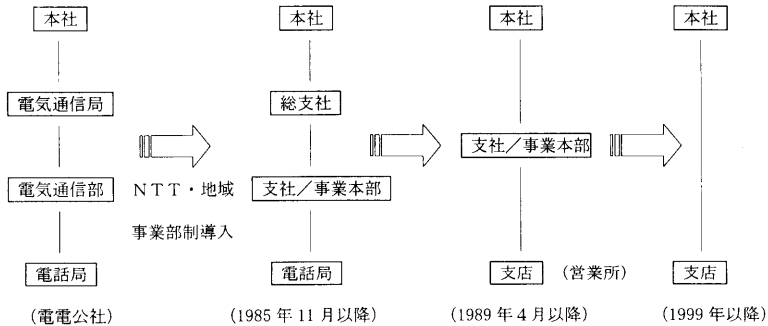
電電公社時代には、本社を中心としての中央集権的組織構造であった¹⁾。より詳細に説明すると、電電公社時代の組織構造は、営業・運用・建設・保全・共通といった職能別に編成され、本社に25の部・局・室、本社の下に11電気通信局、その下に70電気通信部、その下に電報電話局・電話局（1700）等の現業部門という4段階ラインで形成されていた。

民営化後、事業経営の効率化と経営責任の明確化を図るため、NTTは1985年11月に地域別事業部制を導入し、「本社—総支社—支社—電話

(44) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

局」³²へ変更した。また、業務の一層の効率化と迅速な顧客対応のため、1989年4月に、NTTは「本社一支社一支店」という3段階へ改編し、11総支社・69支社が48支社に集約された。さらに、新電電との競争を平等化するため、1999年7月にNTTは長距離系と地域系に分けられ、大組織の分割・再編が実施された(図6—1参照)。

図6—1：電電公社からNTTへの組織機構の改編の経緯



出所：井上照幸『NTT』大月書店、1990年、60頁と『朝日新聞』1999年3月21日付 により作成。

次に、権限配分をみると、元々電電公社は国鉄より相対的に分権的であった。電電公社の場合、電気通信局を経営単位と考え、原則としてその管轄地区内における業務運営に関する責任権限が与えられていた。

しかしながら、職能別の組織構造のため、権限の配分は中央集権的傾向がみられた³³。このような上から下へのタテ割の職能別組織は、「職能別ライン統制型組織」ないしは「職能別行政型組織」であったと指摘される³⁴。塩田徳彦によると、電電公社時代の職能別組織は次のような潜在的な問題を抱えていた。「各職能組織が自分のラインに責任が波及することのないように、保衛的な立場をとりつつ指示・命令するとともに、現場では、上部機関の指示に依存しているほうが楽だという傾向が強くなり、責任・権限の極めて不明確な業務運営となっていた。…中央

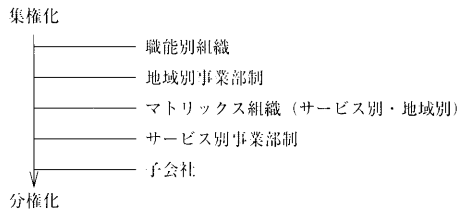
集権的な統制が強まり標準化と画一化といわゆる官僚化によって現場の自主性が欠如し、その結果、地域需要や特性に合った弾力的業務運営が行われなくなっていた⁷⁵⁾。井上照幸も次のように述べている。「この地域差も上下の組織差も薄い職能別組織形態は、電話積滞解消と全国自動即時化に専念していた当時には、メリットが多かった。電話事業の全国展開に向けて、一元的管理運営をするのが大切だからである。ところが、電話以外の多種多様な情報通信サービスを展開するには、この組織形態は適当でなくなってくる。各々の通信サービスの特色を踏まえて、その事業展開を容易にする組織改革が必要になる」⁷⁶⁾。

つまり、電話積滞の解消に伴い、電話専業からの脱却が必要であったが、集権的・一元的管理のため需要の急速な変化に対応できなかった。NTTに移行後、巨大組織に伴う権限配分の問題を解決するとともに、自主的運営ができるように権限を下方に付与するため、組織構造を改革することが必要になった。

民営化後、電電公社時代以来の施設、保全、営業といった職能別・タテ割に組織されていた体制を改め、サービス別・地域別の事業部制を導入した。その特色は、各事業本部がそれぞれ独立した予算と人事権をもって事業計画をたて、独自に採算をとることである。つまり、各単位が収益成果に責任をもつという権限の委譲である⁷⁷⁾。また「効率化・スリム化」をめざして「子会社」が続々と作られ、この流れの中で「データ通信本部」が分離して「NTT データ通信」が創設された。全体的にみれば、事業部制の導入により、NTTには分権的権限配分が採用されたようにみえる（図6—2参照）。

(46) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

図 6-2 : 組織構造と権限配分の発展過程



出所：塩田徳彦「新生 NTT の機構改革」『運輸と経済』第46巻第7号、1986年7月、28頁。

以上を参考にして、民営化後、組織の簡素化に伴い権限が下方に委譲され、「社内の権限の配分は、分権的になった」との仮説を提示する。

(2) 環境の変化に対する対応

1952年に電気通信省より公社として再出発した電電公社は、先に述べたように、電話の積滞解消と全国自動即時化を目標とした。当時、経済の高度成長に伴い、常に供給を上回る需要が存在していた。公社発足から78年まで、毎年前年を大きく上回る電話の架設が行われたが積滞は解消されなかった。そして市場環境は極めて安定的であった⁸⁾。だが、二大目標の達成と技術の革新に伴い、電電公社の安定的な環境は急速に変化した。79年までに二大目標が達成されて以降、電気通信市場が量的拡大の時代から質的变化の時代へと移り変わってきた。もっと便利で、自由に使える電気通信が求められ、しかも迅速に対応することが求められるようになった⁹⁾。

しかしながら、電電公社は行政・政治の制約の下で、定型的業務の一括処理を行う職能別組織機構を採用していたので、硬直的な組織性格をもち、高度情報通信という環境変化に対して十分に対応できないという逆機能を呈し始めたのであった¹⁰⁾。例えば、加藤寛によると、高度情報化社会実現に向けた最も必要な条件の一つは、「機敏な対応」と「柔軟な姿勢」であるが、公社制度の制約の下で、電電公社は環境の変化に十

分に対応できなかった。また、データ通信事業の民間解放への要求の高まり、及びアメリカからの資材調達の門戸解放要求の高まり等もあり、環境変化に弾力的に対応できる組織改革が必要になった¹¹⁾。

民営化後、組織に関する従来の行政・政治の監督は殆どなくなったことから、組織改正が一層容易になったという指摘がある。NTTにとって最も顕著な改革は事業部制の導入であろう。

1985年11月にNTTが事業部制を導入したのは、民営化後、収益重視の下で、通信サービスごとの収支を把握するためであった。事業部制への移行は、通信サービスの「電話系から非電話系へ」の流れと、「大口ユーザー（大企業）向けサービス重視」の流れに即して実施された。また、商品別・顧客別の事業部制の一方で、地域事業部制としての改編も進行している¹²⁾。

以上のように、公社制度から離脱したNTTは、環境の変化とニーズに対応するため、数度の組織改正を経て現在の機能的組織になっている¹³⁾。それは先に図6—1で示した通りである。従って、民営化を通じて、NTTが「環境の変化に対応して組織構造を柔軟に変化させるようになった」との仮説を提示する。

(3) 意思決定の手続き

民営化前の電電公社は、中央集権的組織構造であって、職能別の細分化によって部門間のセクショナリズムが進展し、相互にどんな仕事をやっているのかわからず無関心であった。また、事務系、技術系の垣根が生じ易く、意思調整に長期間を要するため、戦略的意思決定が遅くなった¹⁴⁾。

民営化後のNTTの組織図をみれば、組織階層が4段階から3段階へ、3段階から2段階へと簡素化されたことが分かる。また、事業部制も導入された。このような変革は組織機構の分権化と簡素化を意味する。また分権化と簡素化に伴い、トップダウンの命令系統よりも中間層の意思

〈48〉日本の民営化における公共性と企業性(6) (林)

疎通のネットワークが拡大された¹⁹⁾。そこで、民営化後、組織構造の簡素化、権限の下方への委譲に伴い、「意思決定の手続きが簡素になった」との仮説を提示する。

以上、民営化前後における組織構造の改革に関する仮説を提示してきた。以下では、アンケート調査に基づいて、これらの仮説を検証しよう。

1.2 検証：民営化前後における組織構造に関する組織成員の認識の分析

(1)権限配分

電電公社時代には中央集権的な官庁型組織を採用していたが、NTTになってから、組織機構の改正によって権限配分が分権化されたという仮説を提示した。一体、NTTの社員にとって、民営化後、社内の権限の配分は変わったのか。

表6—1からみると、民営化後、「社内の権限の配分は分権的になったと思いますか」との設問に対して、「ある程度」との回答が46.5%で一番多い。「少し分権的になった」(20.4%)と「非常に分権的になった」(13.7%)を合わせると、合計80.6%、五分の四を占めている。

自由回答から引いてみると、民営化後、「権限の委譲」を挙げる回答が一番多い。整理すると、以下のいくつかの手法がある。

第1に、分権化・権限委譲。「現場重視」「公社時代には全て本社の決めたとおりに実行することが求められた。NTTには、販売等成果に責任を負うとともに様々な工夫が求められる」「現場第一主義の考えに立って支店へ大幅に権限が降りて来た」「権限が下に降りてきた。担当部長、本部長までの決裁が多くなったので、スピードが早くなった」「お客様が一番近い組織である支店の権限が増えた」「電気通信事業を取り巻く厳しい環境の中、競争他社との競合に打ち勝つため、権限の委譲を行っており、各セクションが自主的に業務を遂行している」「中央集権的な要素はある程度薄まり、支店長等への権限が大きくなって来た」等がある。

第2に、階層の簡素化。「以前は4階級（支店、支社、総支社、本社）あった組織が支店、本社の2階級になり、支店である程度業務を任せられるようになった」「事業部制の導入により本社から地方支社へ大幅な権限が委譲された」「組織の階層構造（本社—通信局—通信部—電信局→本社—支店）及び組織内の構造改革（部課制→部門制）への移行によりかなり分権化が進んだが、また一部には残っている」がある。

反面、民営化後、NTTの権限の配分が分権的になったことを否定する回答は、合計16.5%である。その理由としては、「責任権限の分担については、責任規定等みてもあまり変わらない。しかし、今回の再編成のように、組織がフラットになったことによるトップ（支店長）の権限は大きくなっている」、「組織のスリム、フラット化に伴い、逆に集権的になった」、「集約（合理化）により権限が集中した」等が述べられている。

以上のように、「権限の配分が分権的になった」という回答が8割を占めた。具体的には、権限の委譲等の組織構造の改革が行われている。これは、先に提示した仮説と一致している。

表6-1 「NTT 社内の権限の配分」

Q1：「社内の権限の配分は、分権的になったと思いますか」。 単位：%（人）

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	13.7(39)	46.5(132)	20.4(58)	13.0(37)	3.5(10)	2.8(8)	100.0(284)

1.非常に分権的になった 2.ある程度 3.少し分権的になった 4.変わらない 5.集権的になった

(2) 環境の変化に対する対応

電電公社時代、公社制度の制約の下で、経営の自主性を欠如したため、環境の変化に適切・柔軟に対応できなかった。民営化後、NTTは経営責任を明確化し、機動性・柔軟性・即応性のある新たな組織を期待できるという見方を示した。民営化後のNTTは、環境の変化に迅速に対応

(50) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

して組織構造を変化させているか否か。NTTの社員の認識によると、次のような結果が得られる。

表6—2から明らかなように、NTTになってから、「環境の変化に対応して組織構造を柔軟に変化させるようになった」と感じている回答は、「ある程度」(43.3%)が最も多く、次いで「少し柔軟になった」(23.6%)と「非常に柔軟になった」(22.9%)に分散しており、合計89.8%に達している。

自由回答からみると、民営化後、環境の変化に対応して組織構造を変化させた具体的な例は、次のようなものである。「公社時代は基本的には殆ど組織変更がなかったのに対し、NTTはグループ会社化をはじめNTT内部でも毎年組織変更がある」「公社時代は課制であったが、民営化後は部門制となり柔軟な組織体制となった」「市場動向を見据え業務運営形態の見直すことに伴い組織見直しも行っている」「中間管理組織の廃止」「4段階から2段階(本社—支店)へ1県1支店と大幅に変化した」「本社—支店の直結組織となり、中間的な統括機能がなくなった」「支社等を廃止し、本社と支店直結体制にした。保守、設計、SO部門等を事業化した。販売を促進するため、法人営業を強化した」「お客様ニーズに合わせた組織構造になった」「お客様向きの姿勢に大きく変わった」。但し、「柔軟になったため、トップが変わる度組織見直しがなされ、混乱するという弊害も発生」との批判もある。

他方、「変わらない」または「硬直的になった」と感じている回答は僅か9.9%、1割弱にすぎない。

アンケート調査の結果からみると、9割のNTT社員は、民営化を通じて、「環境の変化に対応して組織構造を柔軟に変化させるようになった」と認知している。これは先に提示した仮説と一致している。

表 6-2 「環境の変化に対する対応」

Q2: 「環境の変化に対応して組織構造を柔軟に変化させるようになったと思いますか」。

単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	22.9(65)	43.3(123)	23.6(67)	8.5(24)	1.4(4)	0.4(1)	100.0(284)

1.非常に柔軟になった 2.ある程度 3.少し柔軟になった 4.変わらない 5.硬直的になった

(3)意思決定の手続き

電電公社における複雑な意思決定の手続きに対して、民営化後のNTTは、組織の簡素化・分権化に伴い、意思決定の手続きを簡素化したのか。

表6-3のように、NTTになってから、「意思決定の手続きはある程度簡素になった」と感じている社員が38.0%で最も多く、「少し簡素になった」と「非常に簡素になった」を合わせると、67.5%に達している。しかしながら、「変わらない」と回答している社員も30.0%に達している。多数の社員の指摘によると、「決裁の手続きの簡素化（印鑑数の減少）」「決裁権者が明確になり、従来の組織形態に対応した数多くの“印”は大幅に減少した」「公社時代の稟議制に比べると非常に簡素になった」「公社時代に比較すれば合議がかなり減少した」等が、民営化以来の顕著かつ代表的な変化である。

意思決定の手続きの簡素化の具体例は、以下のように整理できる。

第1に、決裁方法の多様化。「上部報告が決裁文書、押印のみならず、口頭、メール、サイン等でも上部伝達ができる」「電子決裁等の導入により簡素化となっている」「公社時代は決裁までに印鑑を20もらい、1カ月かかったが、NTTの意思決定は会議だけで完了のことも多い」等、多様な決裁方法を運用して、手続きが簡素化されている。

第2に、組織の簡素化。「組織がスリム化され、決裁ステップが簡素化されるとともに、定期的な意思決定会議が開催されるようになった」「組織のフラット化に合わせる程度簡素化してきている」「合議先が少

(52) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

なくなった(責任の明確化、組織のスリム化による)」。

第3に、分権化。「決裁権限の見直しにより決定権が下においてきているようである」「役職に応じ権限委譲されたことから、手続きは簡素となった」「権限の委譲に伴い簡素になった」「重要な事項(商法上の規定と定義)以外は地方支社長の権限」「責任の分散と連動して、案件の重要度に応じ意思決定を分担する傾向」「権限委譲による階層構造の解消により効果が出ている」「公社時代においては上部組織機関を通じ徹底した業務指導化の中で、日常業務を行って来たが、民営化以降、徐々に仕事の見直が発し上部組織機関の指導が低下し、各下部組織が自由な発想がある」。

だが、注目に値するのは、意思決定の手続きが変わらないと感じている社員も30.0%を占めていることである。その理由としては、「大組織化したことにより、あまり改善されていない」「段階的に簡略化されても横のつながりが増えた気がする」「決裁文書等に無駄な組織担当が多すぎる」「会社のトップ上部では変化しているかもしれないが、担当、主査クラスでは変化していない」「幹部で整理しないと意思決定できないのは昔と変わらない」があげられる。

このように、「意思決定の手続きが簡素になった」との回答が7割近くを占めた。民営化後、決裁方法の多様化、組織の簡素化、分権化により、意思決定の手続きが簡素になった。これは、先に提示した仮説とほぼ一致している。

表6-3 「意思決定の手続きの意識」

Q3: 「意思決定の手続きは簡素になったと思いますか。」

単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	7.0(20)	38.0(108)	22.5(64)	30.0(84)	2.5(7)	0.4(1)	100.0(284)

1.非常に簡素になった 2.ある程度 3.少し簡素になった 4.変わらない 5.複雑になった

第2節 組織文化

国鉄と異なり、電電公社の場合、1981年に真藤恒総裁が就任して以来、民営化に先立って組織文化の改革が実施されていた。電電公社は競争のない組織になって長い時間が経っていたため、公社グループの常識が世の中と離れて成り立ってしまったとの指摘があった¹⁶⁾。民間出身の真藤総裁は、「ユーザーより社内の論理の優先」、「コスト意識の低さ」、「待ちの姿勢」という「電電体質」を払拭するために、「電電話でなく日本語を話せ」、「縄ノレン機構を排除せよ」、「ファクト・イズ・ファクトで対応せよ」、「お客様第一」などの価値を表明し、電電公社の官僚的体質の改善と意識改革に着手した¹⁷⁾。

これは、電電公社時代における組織文化の改革のきっかけであったといえる。さらに、電電公社を取り巻く環境の変化は、組織の変革と職員意識の転換を迫った。具体的な改革の事例としては、1989年4月1日に「電話局」という名称がなくなった。NTTの説明によると、「電話局」という名称は官庁的イメージが強かったので、公社時代からの「官庁的イメージ」を払拭し、「民間企業」のイメージを確立するため、「支店」というイメージ転換を出した¹⁸⁾。

民営化後、公社時代の官僚的体質は徹底的に改善されたのか。これはサービスの供給に影響を与えたのか。本節では、目に見えない組織文化を分析するため、まずアンケート以外の資料によって組織文化に関する仮説を構築し、次に、アンケート調査によってNTT社員の意識の変化を分析する。

2.1 仮説

(1) 公益への意識

全ての公企業と同じように、電電公社は、所有者・出資者が政府であり、官庁型組織としての公共的性格が強い。公衆電気通信法第1条及び

(54) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

日本電信電話公社法第1条によると、電気通信事業の基本は「電気通信を合理的な料金で、あまねく公平に提供し、国民利便を確保することによって、公共の福祉を増進すること」にある。このようにみると、電電公社は上述の法の精神に立脚し、公共の福祉のために僻地・離島等の不採算サービスを合理的な料金で公平に供給する責務を担っていた。

だが、公営から民営への経営形態の変更に伴い、NTTは収益を増大するため、公衆電話の撤去等の低採算部門の合理化を進めており、それは公共サービス低下として批判されている²⁰⁾。また、民営化後の一つの新しい傾向は「企業通信システム事業部」を通しての大口ユーザー（大企業）の拡大、重視にあるので、公共性というよりも採算性、「もうけすぎ」との批判を受けることもある²¹⁾。

以上の点を参考にして、民営化後、NTTの社員は収益の増加のため、公共性に対する使命感が弱くなったので、「公益に対する意識は弱くなった」との仮説を提示する。

(2) 不採算サービスの廃止についての意識

電電公社の責務の一つは、僻地へのサービス提供、つまり、地域の相違にかかわらず、電話架設の要望に対して同一条件で対応することであった²²⁾。

しかしながら、離島料金の特例、福祉電話などコストベースでは採算性がない電話サービスは、電電公社の財務の負担になった。これに対して、民営化後、民間企業としてのNTTはこれらの不採算サービスを提供し続けられないという懸念がある。この点について、岡崎俊一は、不採算サービスの供給がコスト意識に反し、市場競争における民間企業にとって困難であると指摘している²³⁾。

以上の指摘を参考にして、民営化後、NTTは、コスト意識の下で、不採算サービスの供給を縮減・停止しようとする可能性が高く、NTT社員も自社の利益を考慮して、「不採算サービスの廃止に肯定的になっ

た」との仮説を提示する。

(3) 業績・効率への関心

電電公社時代、独占の下で経営成績が黒字であったため、職員は自社の業績に対して無関心になりやすかった。それに対して、民営化に伴い、NTT社員は、業績への関心がより強くなるであろう。

また、業績と関連するのは、効率である。電電公社の経営成績は黒字であったが、その効率は必ずしも高いとはいえなかった。その理由として、官庁型組織である電電公社は、市場独占の状況で効率誘因を欠如するので、コスト最小化が意図的になされることはありえないと指摘された²³。民営化後、NTT全体として、民間企業のように効率を追求するため、新技術の採用による人員合理化を通じて、組織をスリム化しながら、経営の効率を高めるであろう。

以上の考察から、民営化後、倒産の可能性及び独占的地位の喪失によって、NTT社員は利潤動機の下で、「自社の業績（売上高、利益）への関心が高くなった」、また、業績を高めるため、「効率に対する意識が強くなった」という二つの仮説を提示する。

(4) 変化・規則への意識

公社制度の保護と拘束の下で、電電公社は変化に対応できなかったとみられる。「電電公社は法律によって独占を保証され、競争から保護されていたが、同時に、その範囲外の活動を禁じられて来た。この収支バランスは、当初は公社にとって有利のようにみえたが、電気通信事業の技術発展、それに伴うサービスと需要の多様化・高度化によって、次第に公社に不利になってきた」²⁴。電電公社は、公社制度の縛りにより、創業以来の二大目標の達成、及び量的なニーズから質的なニーズへの電話の役割の変化にもかかわらず、電気通信のニーズの変化に対応できなくなかった。そこで、民間企業としての機動性が期待され、民営化の声

(56) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

が高くなった。

また、電電公社は、公的統制と管理上の便宜のため、規則遵守が必要であったが、それがもたらした弊害もあった。その一つは、何ごとにも規則づくめで処理し、「果断な意思決定」より「事勿れ主義的行動」が優先することであった⁵⁵⁾。NTTになってから、規則の拘束から離脱し、実際の状況によって、柔軟な判断ができると期待される。

以上から、民営化後、NTTは公社の硬直的体質から離脱し、「変化に対する意識は革新的になった」、また、変化に柔軟に対応するため、「規制への意識は弱くなった」という二つの仮説を提示する。

(5) 競争意識

電電公社時代には、公営と独占のため、競争意識が欠如した。「基本答申の認識は、公社は『公共性と企業性の調和という理念に基づき設立された』にもかかわらず、『政治的関与や監督機関の介入、惰性的経営等により、その企業性が阻害され、ひいてはその果たすべき公共性さえ損なわれ勝ちとなっている』ので、「経営形態を変更するとともに、適切な競争条件を設定する必要がある』、つまり公企業独占は失敗だから、私企業／競争にするものであった」⁵⁶⁾という指摘があった。

民営化と競争の導入により、NTTは、新規参入事業者との競争を意識しているようにみられる。「東京一名古屋一大阪間にはじまった競争の導入がNTTの市外電話料金を引き下げ、競争が導入されていない地域への成果をも生み出した。それ以上に、NTTが基幹回線部分で競争するということが、NTTの経営に大きなインパクトを与えたことは否定できない」⁵⁷⁾との指摘がある。さらに、長距離電気通信市場内で競争が有効に機能し、民営化の一目的を達成している、という肯定的な評価もある⁵⁸⁾。

以上の指摘を参考にして、民営化と競争導入を通じて、NTTは競争者の存在を意識するようになり、従って、公社時代よりNTT社員は、「他

社との競争を強く意識するようになった」との仮説を提示する。

(6) 政治家・官庁への関心

国鉄と同じように、電電公社の最大の関与者は政治家や行政官庁であった。この点について、臨調第4部会会長・加藤寛は次のように批判した。「公社法、公衆電気通信法に基づく関与はもとより、総裁以下幹部が終日国会の委員会に張り付けられる。より問題なのは、政治家個人の関与である。…国民の代表としてという名目は良いが、ファミリーの購入価格を適正時価にすると何事かとクレームをつけるに至っては、対応する公社も大変である」⁷⁹⁾。加藤によると、民営化に伴い、事業体は政治家・官庁からの介入を離脱することができる。

これに対して、民営化後も、電気通信サービスのもつ公共性に鑑みて、一定の政府の規制が必要であるとの指摘がある⁸⁰⁾。また、中村太和は、公社の民営化、新規参入により規制対象が大幅に拡大し、官僚的規制が一面で強化されたとする。そして民営化後、政治家及び省庁の役割を拡大する可能性が高いと述べている⁸¹⁾。また、競争導入により、新規参入者を育成するため、行政官庁の規制の役割が重視され、行政官庁の影響力も強いとの指摘もある⁸²⁾。

このように、民営化前後の政府の介入の変化については、かなり対立があるが、ここでは、民営化推進者の主張に基づき、民営化後、「政治家・官庁への関心は弱くなった」との仮説を提示する。

注

- (1) 加藤寛・山同陽一『国鉄・電電・専売再生の構図』東洋経済新報社、1983年、175頁。
- (2) 総支社は、北海道・東北・信越・東京・関東・北陸・東海・関西・中国・四国・九州の全国11ブロックにおかれ、各地域ブロックでの電話事業に関する大幅な経営責任をもつとされた。また、原則的に県単位で支社が設置され

(58) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁶⁾ (林)

た (井上照幸『NTT』大月書店、1990年、61頁)。

- (3) 野中郁次郎「公企業の環境適応—三公社の組織論的分析」『季刊 現代経済』AUTUMN、1982年、56頁。
- (4) 塩田徳彦「新生NTTの機構改革」『運輸と経済』第46巻第7号、1986年7月、22頁。
- (5) 同上、23頁。
- (6) 井上、前掲書、57頁。また、塩田、前掲論文。
- (7) 遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、1986年、315—6頁。
- (8) 北原安定『電気通信革命』日本経済新聞社、1981年、9—11頁。
- (9) 情報通信総合研究所『通信自由化』同研究所、1996年、6—7頁。
- (10) 河野昭三「民営化と組織マインド—NTTは変わったのか?—」『組織科学』第27巻第4号、1994年、58頁。
- (11) 加藤・山同、前掲書、183—4頁。また加藤寛『NTTvs 郵政省』PHP 研究所、1996年、19頁。
- (12) 林紘一郎「電気通信産業におけるNTTの経営条件」『組織科学』第19巻第2号、1985年、11—2頁。また塩田、前掲論文、25—6頁。井上、前掲書、57—9頁。
- (13) 岡崎俊一「NTTの民営化に伴う法律・制度上の変化とその効果」今村都南雄編『民営化の効果と現実 NTTとJR』中央法規、1997年、135頁。
- (14) 塩田、前掲論文、23頁。
- (15) 野中潤『NTT データ通信の多次元経営』につかん書房、1993年、59頁。
- (16) 下田博次『通信革命と電電公社』毎日新聞社、1982年、207—10頁。
- (17) 野中郁次郎「組織の変革過程—電電公社とAT&Tの事例を通じて—」『組織科学』第19巻第2号、1985年、32頁。
- (18) 井上、前掲書、62—3頁。
- (19) 玉村博巳「日本の民営化」同編『民営化の国際比較』八千代出版、1993年、44頁。
- (20) 佐中忠司「電気通信サービス業における『民営化』—NTTの諸問題によせて—」『広島大学学校教育学部紀要』第Ⅱ部第13巻、1991年、127頁。
- (21) 加藤・山同、前掲書、212—3頁。

- (22) 岡崎、前掲論文、146頁。
- (23) 南部鶴彦「公企業制度の変革と基本的問題点」『組織科学』第19巻第2号、1985年、62頁。
- (24) 遠山、前掲書、309頁。
- (25) 加藤・山同、前掲書、175頁。
- (26) 情報通信総合研究所、前掲書、36頁。
- (27) 松原聡『民営化と規制緩和』日本評論社、1991年、184頁。
- (28) 隈本純「NTTの民営化に伴う財務会計上の変化とその効果」今村編、前掲書、192頁。
- (29) 同上、179—80頁。
- (30) 松原、前掲書、第6章参照。
- (31) 中村太和『民営化の政治経済学—日英の理念と現実』日本経済評論社、1996年、116—7頁。
- (32) 奥野正寛・鈴木興太郎・南部鶴彦『日本の電気通信』日本経済新聞社、61—3頁。