

第2節 「分割」の意義

既述のとおり、土光臨調は国鉄改革の方法として民営化とともに組織を分割することを求めた。どうして国鉄は、電電公社や専売公社と異なり組織分割まで求められたのか。ここではまず組織分割の意義を抽象的に考えてみたい。したがってこの節の前半部は国鉄の分割を念頭に書いたが、論全てが国鉄分割に該当するものではないことをあらかじめ断っておく。

1. 組織の肥大化の弊害 その社会心理学的考察

国鉄は巨大な社会組織であったといえる。一般に集団はある目的を達成するために組織化されることが多い。(Etzioni, 1964の研究による、以下同様) 目標は集団の存続や福利達成、環境制御などいろいろ考えられるが日本社会において主に考えられるのは営利追求や事業維持のための組織化である。組織化された集団は個人より動揺が少ない(Simmel, 1917)ので、特に事業の維持のためには組織化することが有益である。

組織は大抵の場合、図 3-2-1 のような tree 構造をとる。これは集団構造における wheel 構造(図 3-2-2)を階層化したものと考えることができる。この様な tree 構造の場合、水準(level)の数が組織機能の多くを物語る重要な特質となる。(Portert&Lawler, 1965;Evan, 1963 など)例えば、水準が多いと下位の水準の福利が考慮されにくい。同じ人数の組織なら水準の数が少ないほど一人の監督者に報告する部下の数が多くなり、監督者が部下を監視しにくくなる。組織の縦横の関係が監督の厳重さと頻度を決定するから、水準を減らせば部下自身が決定を下す自治権をより多く持つはずである。事実、監督頻度が少ない、つまり自己決定の多い方が生産性(productivity)と満足度(satisfaction)が高くなるという心理学実験がある。(Blau, 1960;Kaltz, 1964)。また、組織が適度に横に広いとコミュニケーションの歪みが少なくなる、すなわち措置を講ずべき部門に至るまでに通るべき決定箇所が少なくなるし、同一水準との非公式な接触が多くなる。(Blau, 1954)

この非公式な接触によって形成されるネットワークを非公式組織という。非公式組織は、実際の職務遂行に必要な関係が公式には完全に定められていない(職務表などに完全に記述しきれない)ために発生する。また、人間

は公式組織が要求する以上の関係（友情・恋愛など）を組織の中に持ち込むため、公式には予想されなかった関係が登場し、これも非公式組織と呼ばれる。ところがこの非公式組織の方が生産効率に多大な影響を及ぼす。なぜなら同一の組織を編制しても監督方法や成員相互の関係によって生産性に大きな変動が見られるからである。したがって組織が横に広げれば、つまり水準が少なれば生産性が上がる場合が多いように見えるが、度を越して組織を横に広げると別の効果が出てくる。

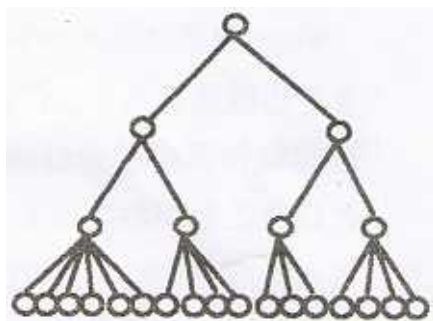


図 3-2-1 tree 構造の組織
(4水準の場合)

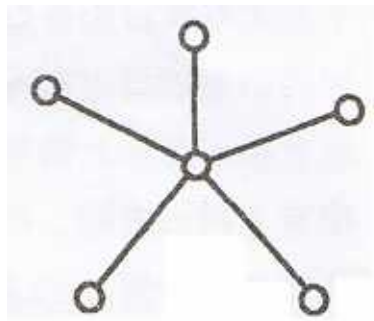


図 3-2-2 wheel 構造の組織

このような非公式組織は、同一レベルの人員が増えすぎると組織されにくくなるのである。すなわち職場で一つの作業単位を構成する成員の数が多くなると、成員間に相互の信頼関係が生じにくく、また、対立的な小グループが生まれやすくなる。したがって作業グループは全体として凝集性が損なわれやすい。さらには一体感の欠如から作業効率が落ち、欠勤やミスが多くなる（松井, 1964）のである。多すぎる人員はかえって作業効率をおとすことすら有り得るのである。

さて、典型的な企業の構造である tree 構造について見てきたが、この構造の原形である wheel 構造は、さらにこういった構造の問題点を明らかにする。

wheel 構造は図 3-2-2 の様に一人が集団成員の中心になり、他の成員と連絡をとる構造である。この構造は単純作業には効果的だが、複雑な作業の場合は circle 構造（図 3-2-3）の組織に劣るということがわかっている。（狩野, 1971）これは、集中度と処理能力から次のように説明できる。集中度の高いネットワーク構造（この場合は wheel 構造）は集団全体の持っている情報が統合されやすいので、情報全体を活用するような課題を効率的に処理でき、

中心と周辺の分化の度合いを表わす中心度次元が高いものほど効率がいい。(Shaw, 1964)しかし、処理される情報の量がある程度以上多くなると情報の中央集中が発生する。さらに情報量が中央の情報処理の適性水準を上回った時、中心部において情報の過飽和による機能の乱れ(dysfunction)が発生する。一度このような機能不全や事故が起こった場合、wheel 構造ではマイナスの影響が直ちに集団全体に及ぶ。

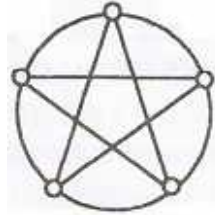


図 3-2-3 組織の circle 構造

もし実際の組織でこのようなオーバーフローが起こったら組織が崩壊しかねない。実際にこのようなモデルで中央が麻痺し、その結果組織全体が麻痺状態に陥った例として 1984 (昭和 59) 年 11 月に東京世田谷で起こった電話ケーブル火災があげられる。電話局が麻痺するという前代未聞の事態が起こり、電話回線が数週間にわたって使えなくなった結果、管内 125,200 台の電話が不通になったばかりでなく、この局内にホストコンピューターを置いていた銀行の全国 217 ヶ所にのぼるオンラインによる金銭預払機がダウンしてしまったのである。このような組織的欠点をカバーするためにこのようなオンラインネットワークでは予備にもう 1 台コンピューターを用意するバックアップシステムへの対応が急がれることになった。

もちろん人員で構成される組織の場合、このようなオーバーフローは珍しい。そのかわりに wheel 構造の中心部は膨大な仕事量に対応するべく胆大化する。様々な組織で中央の肥大化が見られることは事実である。大きくなった中央機関は、その中で階層化することで分業体制を確立する。つまり、tree 構造が登場するのである。

ところが、階層化されることによって人々の思考や感情には差異が生じる。組織の上部と下部では「能率の論理」対「感情の論理」(Roethlisberger, 1941)と呼ばれるほどに観点が異なる。そこで階層の水準が多ければ多いほど職場集団の一体感は損なわれる。さらに、自分の立場に有利に物事を解釈しようという人間一般の傾向は階層化されることでいっそう強化されるため、コミ

コミュニケーションの歪曲や過作用が働きやすく、またそこからセクショナリズムが発生しやすい。

2. 組織分割の意義

このように肥大化した組織には弊害が大きい。特に中央部が異常に発達しすぎた場合、管理能力を超えた組織の維持は非常に困難である。このような組織を減量するには、その中央部を減量するのが一番効果的である。図 3-2-4 をご覧いただきたい。大きな円が肥大化した中央組織、そのまわりの小さな丸が現業機関（地方組織）と考えよう。いま、地方組織は他の地方組織との連絡調整を中央組織を介して行っている。しかし、もしそれぞれの現業機関が他組織との連携プレーよりも単独行動でより収益をあげているとしたら、連絡調整のための巨大な中央部は必要なくなる。連絡調整は各機関がそれぞれ個別に行えばいいのである。こうして、肥大化した中央機関を除いた図 3-2-5 が出来上がる。ここでは、それぞれの現業機関が一企業として独立して作業する。したがって、重たい中央組織はなくなり、各機関がそれぞれ最適と考える方法で活動できるのである。

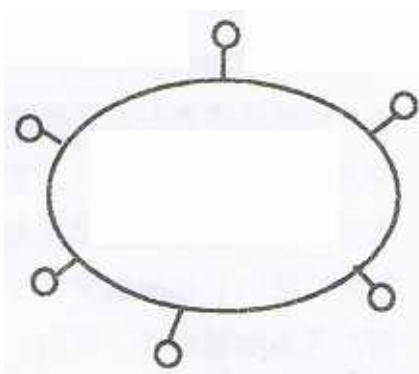


図 3-2-4
中央が肥大化した wheel 構造

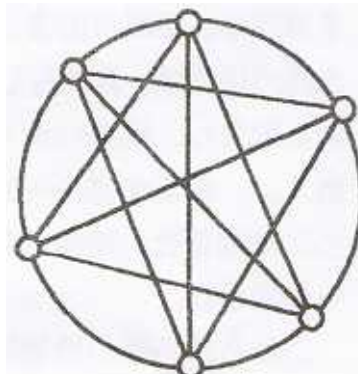


図 3-2-5 肥大化した中央を除去して circle 構造を確立

3. 国鉄の分割について

国鉄が分割された理由は、当時の国鉄組織が様々な面で規模が大きいことによる不経済をもたらしていたからである。重複するためざっと振り返るに留めるが、この不経済はすなわち、(1) 経営者の管理限界を超え、労働硬組合も自己管理能力が欠如し、このために労使関係は不安定で、かつ組織運営は

硬直したものとなり、経営責任がはっきりとしないものになったこと。また、(2)地域社会に与える影響が大きすぎて職員削減が円滑に進まず、合理化の遅延を招いたこと。(3)全国画一的な運営により地域交通需要から遊離した存在となったこと。および(4)全体の見通せない組織であったことにより、政治や地域住民の過大な要求等、外部の介入が日常的になったことなどが挙げられる。

実際、1960年代以降急速にモータリゼーションが進行するにつれて利用者のニーズは変化していった。これに対して国鉄が旧態依然の輸送を続けていたことは今までに見たとおりであり、この結果国鉄の赤字は解消不能なまでに膨らんだのである。

そこで臨調は、国鉄を分割することが経営者に経営当事者能力を与え、労働組合に自己管理能力を与え、合理化を容易にして地域交通需要にあった経営を行なえとし、問題解決の手段として組織の分割を打ち出したのである。

1987(昭和62)年4月1日、日本国有鉄道は全国で旅客6つと貨物1つの組織に分割され、民営化された。この結果、それまでは最終的に東京の国鉄本社が握っていた権限が大幅に現場機関に移管され、地域の実状に即した経営が行われるようになった。例えばまず、分割民営化を前にした1987年3月23日に、東日本旅客鉄道株式会社の設立総会において社内のダイヤ作製の権限をほぼ全て地方組織(この場合は東京圏運行本部と東北地域本社、新鴻・長野支社)に委譲し本社は大枠決定と調整のみにするという方針が決定されている。(ちなみにそれまでのダイヤ改定の際には国鉄の本社が数百回に及ぶ会議を開いてダイヤを決定していた)これももちろん、責任ある分権体制を確立し、地域の需要にあった列車運行を目指したものである。JR発足から7年がたった今日では、各社もしくは各社内の地方組織がそれぞれセールスポイントとなる商品を開発し、民鉄やバス、高速道路や航空機などを相手に互角の競争を行っている。例えば、JR北海道の札幌近郊での多様な運行形態や各新幹線の運行形態の変化、さらにはJR各社の積極的な新車両投入によるイメージアップ・スピードアップなどがそうである。

これらJR各社の積極的な取り組みは、まず旧国鉄時代には考えられなかった。膨大な債務の解消のための減量経営を迫られ、設備投資は安全対策と通勤以外事実上凍結されていたという理由もある。しかし、JR各社に分割されたことによって、それぞれ他の交通機関と競合する点が明確になってきたということも見逃せない。すなわち、JR各社はそれぞれ自社線内で確実

に集客力のある商品を送り出しやすくなったわけである。これは経営規模の適正化の効果といえよう。もちろんこれらの路線のほとんどは国鉄時代から線路はあった。しかし赤字という足枷のせいで、独自に新車を投入して到達時間を短縮、利便性を向上させ、旅客需要を喚起するという発想はほとんど無かったのである。

ところで、国鉄の分割によりJR各社の輸送における地域交通の比重が高まってきた。このいわゆる地域密着型の輸送形態は以前より求められてきたものであり、それに気がついた国鉄は1982(昭和57)年のダイヤ改正での広島・名古屋における短編成高頻度運転を手始めに全国の地方都市圏でこのシティ電車方式の運転をはじめた。分割後はこれにローカル線輸送の改善が追加されている。JR各社はいずれも沿線人口があまりなく収益も見込めない、収支均衡を目標にせざるをえないようなローカル線を抱えている。こういった線区では国鉄時代は本線用に製作された車輛を流用していた。ここに運行コストの低い車輛を投入し、また、その地域を担当する機関を作って鉄道の運営を任せることでコスト削減と線区のイメージアップ、到達時間の短縮や地域需要にあった列車の増発(高頻度まではいかない点で地方都市の列車と区別される)などの効果があり、国鉄時代には絶望的だった綿区の旅客需要を喚起できるようになった。

4. 分割民営化のもたらしたもの

さて、以上2節にわたって分割と民営化の意義を見てきた。国鉄改革において行われたこれらの手法は、国鉄の体質そのものが赤字を排除できないものであり、鉄道の存続のためにはこの体制を転換して当事者・経営者能力を確立する必要があったことを物語っている。国鉄本社は分割に反対し全国一社制での民営化を主張したが、経営規模の適正化という点で分割民営化の方がよりよい結果がえられただろう。次章ではこの改革の結果登場した様々な組織について見ていくことにする。