

## 静岡県庁の組織再編の事例から

A Case Study on Reorganizing the Shizuoka Prefectural Government

松本 有二                      堀川 知廣  
Yuji MATSUMOTO      Tomohiro HORIKAWA

(平成25年10月15日受理)

フラット化組織を採用していた静岡県庁は2010年度に階層型組織への再編を行った。本稿では、この再編に至るまでの経緯や示唆された事項等を報告する。この2010年度の組織再編は、一見、時代に逆行しているようにも見えるが、プロジェクト（事業）の有機的な組合せに加え、プラットフォームの構築と知的資産の蓄積を図るための取組が行われており、明示されてはいないが、プログラムマネジメント（施策管理）の実践と人的ネットワークの構築を目指したものであった。

これら二つ——プログラムマネジメントの確立と人的ネットワークの構築——は今後の組織管理システムを考察する上で重要な要素であり、本事例はその先行的な事例と言える。

### 1. はじめに

変化が激しく、また、不確実性の高い外部環境に対応するためには、意思決定の柔軟性と迅速化が必要と指摘されて久しい。組織を従来型の階層型組織からフラット化組織に再構築することはその対応策の一つとして知られてきた<sup>(1)</sup>。実際、そのような名称と呼ばれてはいないが、その考え方を取り入れた組織は多くの企業で採用されており、それらに関する事例研究の蓄積も多い<sup>(2)</sup>。

意思決定の柔軟性と迅速化に有効であるとされるフラット化組織の長所は、営利企業だけでなく非営利組織である地方自治体にも認識されていたが、それは地方自治体にとっても意思決定の柔軟性と迅速化がやはり組織の課題であったためである。そのような地方自治体の中で、静岡県庁は、それらの課題を解決するためには従来型の階層型組織を再編する必要があるとの認識に立ち、1999年度に本庁組織の組織内階層の削減化を図り、それまで組織の中心となっていた課制を室制に再編成することにより組織のフラット化を実現した。

しかし、フラット化組織を運営していく中で新たな課題が見受けられるようになっていった。そこで、新たに生じた課題の解決を目指して、いくつかの小規模な組織再編を行うことで対応していったが、2010年度、フラット化組織の中心となっていた室制を課制に移行する大規模な組織再編を実施した。この名称変更からすると、一見、従来型の階層型組織に逆戻りさせたように見えるが、この2010年度の再編は1999年度以前の組織体制に単純に戻したということではなく、階層型組織とフラット化組織とのそれぞれの課題の克服を目指した、新たな組織形態の試みを含むものであった。

上記のような変遷を経ている静岡県庁の組織再編に関して、筆者は2006年度に調査を実

施した。今回はさらに2010年度までの再編を含めた調査を実施した<sup>(3)</sup>。本稿では、主に2010年度の再編を中心に組織再編の経緯を記述する。

以下本稿の構成は、次章で2006年度調査の分析結果の概要を含め、組織のフラット化までの経緯とフラット化により生じた課題を中心に記す。次に、フラット化後から2010年度の組織再編に至る経緯を述べ、それまでに浮かび上がった課題が組織管理の観点からどのような意味を持つのかについて議論する。これらの経緯を踏まえ、組織管理の観点から本事例から示唆される事項、残された課題、そして今後の研究の方向性を述べむすびとする。

## 2. 組織のフラット化

### 2・1 組織のフラット化までの経緯

静岡県庁は、職員数約6,000人（2010年度4月現在。一般行政職員のみ。）の地方自治体である。静岡県庁だけではなく、地方自治体も国と同様に行政改革に取り組んでいるが、例えば、業績測定（政策評価）のように地方自治体の方が国に先行する事例は少ない<sup>(4)</sup>。行政改革の取組としては、静岡県庁は比較的先進的な自治体として知られている。それは、従来の地方自治体の行政改革が、いわゆる「節約型」と呼ばれるような少しずつ事業や予算を削減する方式を中心としていたものを、1995年度から、民間企業で実践されている手法を積極的に取り入れるという方針に転換したからである。このような方針の採用は、国地方を通じて公共組織としては1995年当時あまり見られなかった。

静岡県庁では民間企業で実践されている改革手法を学ぶため、1995年度からビジネスプロセスエンジニアリング（BPR）研修を開始した（表1）。その後、民間企業の手法を参考にして1997年度から「業務棚卸表」と呼ばれる業績測定システムや方針管理の導入などの改革を行っていった。その中には、民間企業の関係者からのアドバイスや意見を、直接参考とした取組もあった。2002年度の総務事務センターの設置はそのような事例の一つである。総務事務センターは、庁内の各組織で共通的な総務事務（例えば事務用品の管理など）をセンターで一括管理する組織であるが、これはある民間企業のアドバイスが基になったものであった。これらの取組には「地方自治体の中で全国初」というものが少なくない。

表1 静岡県庁における改革の取組例

年 度	改革事項
1995年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新行政改革大綱</li> <li>・BPR研修（全国初）</li> </ul>
1997年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・業務棚卸表による業績測定システムの導入（全国初）</li> </ul>
1998年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・フラット化組織の部分導入（全国初）</li> </ul>
1999年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・本庁組織においてフラット化組織全面導入（全国初）</li> <li>・方針管理の導入（全国初）</li> </ul>
2002年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・知事による投資家向け広報活動の実施（全国初）</li> <li>・総務事務センターの設置（全国初）</li> </ul>

（出所：静岡県資料[6]を基に筆者作成）

組織のフラット化もその一つであった。フラット化する以前の組織はいわゆる典型的な階層型組織であった。業務の中心となる単位組織として「課」があり、その課の人数はおよそ20名を標準としていた。しかし現実には、30名以上の規模の課が4分の1を占め、最大では55名の課もあった。このような大きな組織が、多数の課題を一つの組織の中で同時に抱える状態となっており意思決定に時間がかかり過ぎているという弊害が指摘されていた。上記を含め、これら以外にも表2の左側に記載されているような課題も指摘されていたが、これらの課題の多くは営利企業の抱えるものと同様であったと言えるだろう。これらの課題を解決する手段として、静岡県庁は組織のフラット化を1999年度に本格導入した(試験的な部分導入は1998年度)。表2の右欄は組織のフラット化のねらいをまとめたものである。

表2 従来型の階層型組織で指摘されていた課題とそれに対応する組織のフラット化のねらい

指摘されていた課題	フラット化のねらい
行政目的が混在しており、戦略的、効率的な施策執行が困難。	<p>目的を明確化し、目的を実現するための戦略的、効率的な体制とする。</p> <p>例えば、市街地整備課を「都市機能の高度化」や「道路交通体系の整備」というように目的を明確化し市街地整備室、街路整備室のように組織を整備する(静岡県庁では、これを「目的志向型」の組織体制と呼んでいる。)</p>
階層が多く、意思決定に時間がかかっている。	課長補佐等の中間管理職を廃止し意思決定の迅速化を図る。
課長職の就任年齢が高い。また、課長を支える補佐等のスタッフは補佐業務が長くなってしまい、管理職としての訓練が十分できない。	<p>課を分解し室長ポストを増やすことで、若手職員の登用機会を増加させる。</p> <p>それまで補佐業務が長くなってしまった職員を管理職として登用し彼らの能力を発揮させる。</p>

(出所：静岡県資料[7]を基に筆者作成)

組織のフラット化は、具体的には、業務の単位組織である課に代わって室を設置し、その室長に権限を大きく委譲した(図1)。また、補佐的な業務を行う「次長」、「課長補佐」等の職を廃止し、室と室との間(以下、「室間」と呼ぶ。)の調整や一つの室では対応が困難な案件に対応するため総室長という職を設けた(図2a)。これらにより、組織の階層は従来の7段階から5段階に削減された。また、業務の単位組織は、課の5段階から室の3段階に削減された(図2b)。

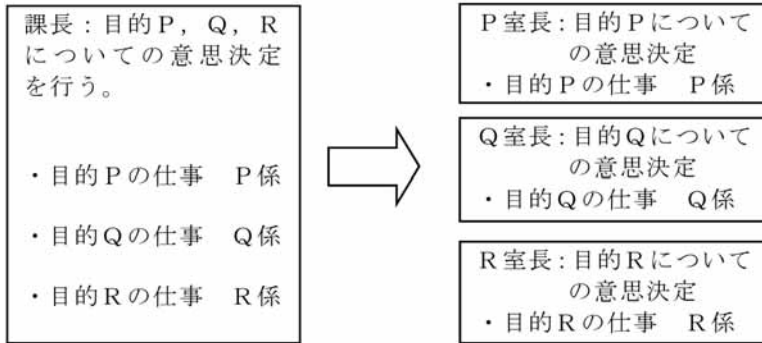


図1 課から室への再編の考え方

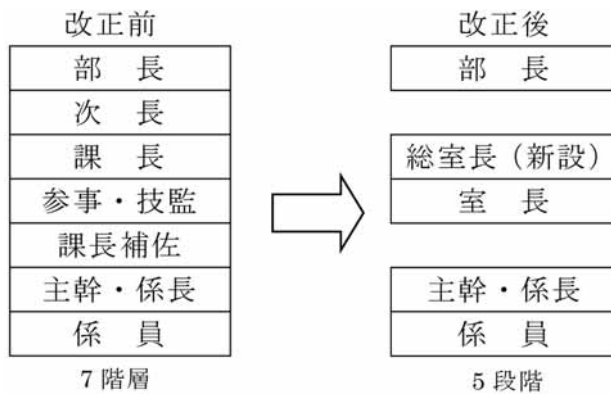


図2a 職位階層の変化

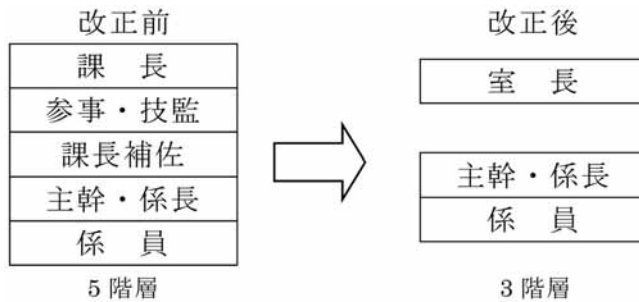


図2b 課から室への単位組織の変化

(出所：図1～図2bは、いずれも静岡県資料[7(既出)]を基に筆者作成)

## 2・2 フラット化による組織内の変化

フラット化が定着したと考えられる2006年に組織のフラット化および業績測定 of 組織運営に与える効果等について調査を行った。

具体的には、組織のフラット化の前と後を知る職員を対象とするアンケート調査と組織管理担当部署へのインタビュー調査を行った[8]。アンケート調査はカーズナーのプロジェ

クトマネジメント成熟度モデル[9]を参考に、行政組織にあわせた質問票を作成し、その質問票への回答を依頼した。先に述べたとおり、静岡県庁は組織のフラット化だけではなく業績測定システム（業務棚卸表）の導入などいくつかの改革手法を同時並行で実施しており、それらがどのような効果をもたらしているかが不明確であったので、組織のフラット化および業績測定システムの導入が、組織上の室の中で、また、室間でどのような変化をもたらしたかについて統計分析を行った。

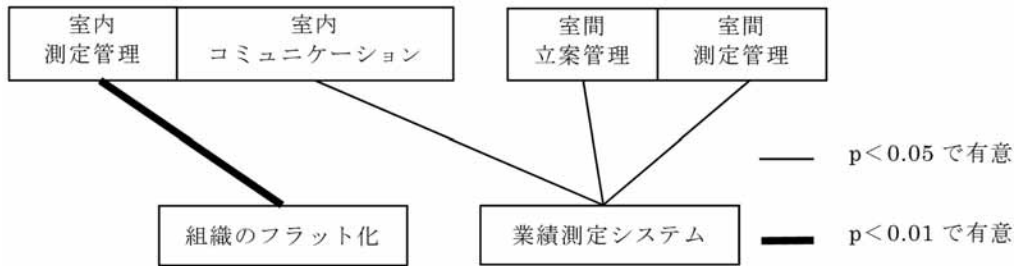


図3 2006年調査の分析結果の要約

(出所：松本[8(既出)]、p.127.)

分析結果から、組織のフラット化および業績測定システム（業務棚卸表）と有意な関係性が示唆されたものは図3のようであった。この結果を参考にして、さらにインタビューを行い、組織のフラット化の効果と課題を検討した。

統計分析では、フラット化は室内の業績測定の管理を向上させることで、組織管理の機能向上に貢献している可能性があるとの示唆が得られた。また、インタビューから、フラット化のねらいの一つである意思決定や事務処理の迅速化についても、①数値的に測定できるものとして許認可事務に着目したところ、従来の平均28日の処理期間が約5.2日短縮されたこと、また、②市町村への聞き取り調査から県の業務が迅速になったと回答が寄せられていること、から改善が見られると静岡県では評価していた[7(既出)]。

一方で、20名以上の職員数からなる課が10名前後の職員数の室になることで、室内のコミュニケーションは向上することも期待されていたが、この点について有意な相関は見られなかった。むしろ、業績測定システムと室内のコミュニケーションに正の有意な相関があることが示唆された。

この理由として、フラット化した室では各職員に個別に業務が割り当てられることが多くなり、チームとして活動することが少なくなった可能性が考えられていた。このため、課に比べて室の人数は少なくなったにもかかわらず、フラット化された室では室内のコミュニケーションは向上せず、室内の互いを知る手段として業績測定システムがコミュニケーションの一部または代わりとなっている傾向が生じている可能性が考えられた。同様に、既に述べたように業務が各室に明確に区分されて割り当てられるようになったため、室間のコミュニケーションは向上していない可能性が考えられた。

実は、室間のコミュニケーションの問題は、組織をフラット化する際にも懸念される事項の一つであった。このため、図4のような庁内向け資料を作成し「フラット化組織の『はざま』はプロ意識で克服！」することを目指していたのだが、結局、意識だけで解決

できるような課題ではなかったということであろう。総室長というスタッフ職を設けたのはそのような事態に対応するためのものであったはずだが、そのスタッフ職が期待されていたようには機能していない可能性が認識されるようになっていた。

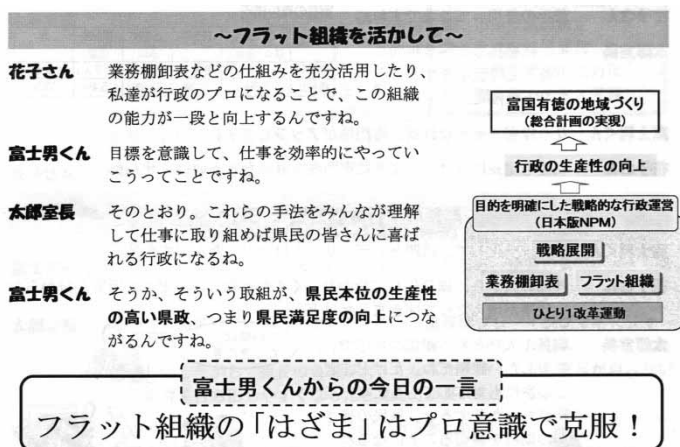


図4 室間の問題への対応

(出所：静岡県資料[10]から転写)

また、アンケート調査では把握することはできずインタビューによってはじめて確認できた点として、従来の組織であれば、いくつもの階層を経由する中でチェックを受ける(それが意思決定のスピードを緩慢なものとしていた要因ではある。)が、室制では室長が全て原則一人で判断することになる。したがって、個々の室長の業務遂行能力に業務の質が左右される可能性が生じている点も認識されるようになっていた。

### 3 フラット化組織から新たな階層型組織へ

#### 3・1 フラット化後の変遷

前章で述べたように統計分析で可能性が示唆された課題は組織担当部局においても概ね認識されており、これらのフラット化組織の課題の克服を目指して、さらに組織再編も含めた取組が行われた。

前章で挙げた課題のうち室間調整の問題は、総室長というスタッフ職による対応では限界があることがわかったので、2007年度から施策の企画及び調整等の業務を行う局を総室長に代わって設置することとした(図5)。この再編により室間の問題は解決の方向に向かったが、単に事業調整だけでなく、事業の有機的連携の必要性が認識されるようになった。また、室内をはじめとする職員間のコミュニケーションの課題への対応は、なお残されたままであった。

ここで組織の課題とは離れるが、同時期に人事上の問題として人材育成が組織上の課題となっていた。実は、この課題は多くの地方自治体の共通の課題となっている。多くの地方自治体が行政改革の一環として正規職員の人員削減を行ってきた結果(静岡県庁の場合、

2005年度から2010年度の間には教育、警察、病院を除く一般行政職員で約500人の定員を削減している。)、次代を担うべき若手職員数が減少するとともに管理職や専門職としての研修が十分できなくなっていることにもつながっていた(補足1)。

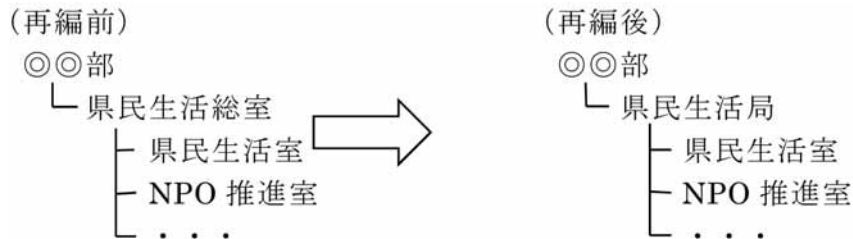


図5 局設置の組織再編例

(出所：静岡県資料[12]を基に筆者作成)

前章で、フラット化した室では個人に仕事が割り振られることが多いと述べたが、従来の課では、世代の異なる職員がチームとして活動する、または、ベテラン職員が若手職員の研修を行う機会が少なくなく、そのような活動の中で各職員のOJTの機会があったのだが、フラット化した室ではその機会が少なくなり、結果として若手職員の育成への影響も懸念されるに至っていた。そこで、職員間のコミュニケーションの向上と人材育成に資することを目的とした人的ネットワークの構築の必要性が認識されるようになっていた。

このような認識から、個別の事業ではなくそれらを有機的に組み合わせること、チーム活動を通じた人的ネットワークを構築すること、これらを組織的に行うための体制整備が必要と考えられるに至ったわけである。

したがって、総務や経理のように従来から個人ベースにより処理する業務を担当する分野は、その方が効率の効率的ということから室制が維持されている。課制に再編した後の課は例えば、図6のようである。

図6からわかるように、従来室長が行っていた業務は班単位で行われ、課長はそれらを総合的に管理する位置づけとなっている。

課の中ではチームの考え方を取り入れた班を中心とし、運営上のポイントとして課内で毎週「段取りミーティング」を開催することとした。この「段取りミーティング」の目的は、班長同士の情報交換と班のヨコの連携の強化である。このミーティングにより、一つの班で小さくまとまることを防ぎ、課の一体感を醸成するための一助とした。また、班長間の連携と班長の上位に位置する課長が個々の事業をチェックすることを仕組みとして組み込んだことが完全ではないかもしれないが質の確保にもつながっていると認識されていた。

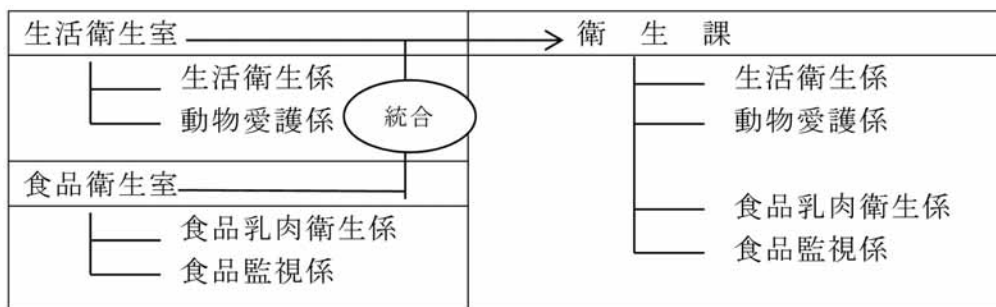


図5 局設置の組織再編例

(出所：静岡県資料[13]を基に筆者作成)

### 3・2 再編の経緯から示唆される組織管理の課題

本節では、前節で述べた組織再編の経緯から示唆される組織管理上の二つの課題とその解決策としての2010年度の組織再編の意義について議論する。

#### 3・2・1 空間調整を巡る課題

この課題は、組織をフラット化する前から予測されていたが、それは事業目的の明確化が地域づくりに責任を有する地方自治体の業務の進め方として適合するかどうかの懸念があったためである。

この点を議論するために、事業、施策とは何かを明確にする必要がある。簡潔に述べると、事業は財務的、人的等の資源を投入し、付加価値のある結果を出すことであり、施策は事業の上位概念であり事業を有機的に組み合わせることで成果を出すことである。このことを理解する上では「箱もの行政」という公共組織に対する指摘の内容を知ることがわかりやすい。施設や道路などの建設事業が実行され、それらが完成しただけでは地域が活性化することは期待できない。完成した施設や道路は資源投入の結果であり、施設を用いてどのような活動を行い、道路によって人や物の流れをどのように促進することで地域が向上したのかという成果までを考えなければ、地域の活性化は実現できない。しかし、実態として地域づくりが、それらの建設「事業」で終わってしまっていて、地域の活性化の成果が出ていないという例が見られることが「箱もの行政」として指摘される所以である。

このような指摘は、実は日本特有のものではなく諸外国の地域づくりにおいても見られることである。例えば、非営利組織経営に関して世界的に知られているアンソニーとヤングの著書においても、同様の課題が指摘されているところである[14]。

地域づくりにおいては、単独の事業や、仮に複数の事業であっても互いに独立したものとして実行されても、それらの結果が地域づくりの成果として直接つながる保証は無い。このような地方自治体の業務——地域づくり——の特徴が、空間調整の課題を事前に予想させたわけである。

公共組織にとって成果を見るためには事業の上位概念から見るということが組織的に必要であることが、1999年度から2010年度の組織再編を通して確認されたと言えるかもしれない。同様のことは、2012年度から業務棚卸表を施策展開表に名称を改めたことにも表れていると思われる。



### 3・2・2 本課題の一般化

それでは、結果ではなく成果を、事業ではなく施策を見ることを意識した組織は地方自治体だけの課題なのかという点になると、実はそうではない。事業管理の方法論であるプロジェクトマネジメントの研究分野でも課題となっていたことであった。

プロジェクトマネジメントとは、プロジェクト——始まりと終わりのある特定期間内に資源などの制約条件のある中で達成を目指す事業——を効率的かつ効果的に遂行することである<sup>(5)</sup>。プロジェクトマネジメントは、1930年代のニューディール政策の中で実行されたテネシー渓谷開発計画をはじめ、マンハッタン計画やアポロ計画などを通して研究され知見の蓄積が進んできた分野であり、現在では、大規模な社会基盤整備事業や情報システム開発などの分野で活用されている。

この分野において、プロジェクトをマネジメントするだけでは不十分であるという認識は1990年代に世界的に広がっていた。このため、プロジェクトマネジメント分野で世界的な組織であるアメリカのプロジェクトマネジメント協会（Project Management Institute（以下、「PMI」と呼ぶ。）は、2003年に組織レベルでのプロジェクトマネジメント組織成熟度モデル（Organizational Project Management Maturity Model）を提唱していた[15]。

その後、組織レベルでのプロジェクトマネジメントを進めるにあたっては、プロジェクトの上位のものとしてプログラムという概念を考え、そのマネジメントが必要であるとの認識に立ち、2006年になってPMIはプログラムマネジメント標準を発表した。この標準の中では、プログラムマネジメントは、プロジェクトマネジメントとは異なる内容や配慮が必要であることが示されている[16]。

日本においてもプロジェクトの上位概念とそのマネジメントが必要であることが認識されており、アメリカのPMIに先立ち2001年にプログラムマネジメントが提唱されている[17]。

上記のプロジェクトやプログラムは上記の記述から推測できるように、プロジェクトは事業にあたりプログラムは施策にあたる。上記のようなプログラムマネジメントの提唱に至る日米の動きは営利企業での活動が基になって考察されていたものであるが、地方自治体のような公共部門では施策の必要性とその管理の必要性は依然から認識されていたものであり、行政学、地方自治論等において、その名称は用いられていなかったにせよ、議論されてきたことである。むしろ、営利企業においても施策管理の必要性と重要性が認識されるようになったという方が正確かもしれない<sup>(6)</sup>。

静岡県庁での、民間企業で考えられた手法である組織のフラット化の導入とその後の組織再編の経緯は、この施策管理の重要性と必要性を我々に確認させた事例であったと言えるかもしれない。

しかし、施策管理の具体的手法については今後開発する余地の多い分野である。これは、提唱が先行した日本のプログラムマネジメントを概観すると、「価値創造の仕組みの標準形式をScheme（事業構想）、System（手段の構築）、Service（成果の獲得）の仕事で完結するライフサイクル3S Modelの複合形態で提示し（中略）3S Modelは、プラットフォームを経由して、プロジェクト資源と知的資産を利用する機構」（図7（小原[18]））であるとしているが、これまでの地方自治体のような公共組織を対象とした組織管理において、

小原の述べるものを組織的に具体化して示しているものはそれほど知られていない。

しかし、2010年度の組織再編とそれに関連する取組には、小原の述べるシーズとも言えるようなものが見られる。

- ①事業の上位の視点である施策から事業を考える立場として課長を位置づけた。これは施策－事業の体系が有機的に構築されることが期待されることから、施策管理の考え方が含まれている。
- ②「段取りミーティング」や人材育成などを通して課内のコミュニケーションを向上させるための仕組みは、プラットフォームの構築に資すると思われる。
- ③人材育成や情報交換を通じて組織内の知的資産の蓄積を目指している。なお、静岡県庁では別に「ひとり1改革運動」を行っているが、これは職員の業務改善の実践を奨励する制度である。その改革実践例は庁内情報システムを通して閲覧できるようにしており、このような取組も「知的資産」の蓄積に寄与すると考えられる。

もちろん、上記の①～③で施策管理の具体的手法が構築されたとは言えない。しかし、その取組が始まっていると言えるかもしれない。

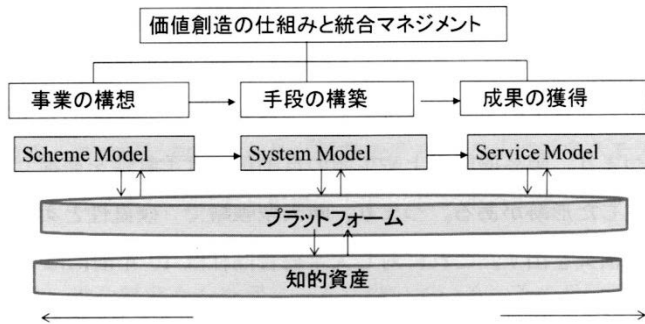


図7 P2M視点による価値創造の仕組みと標準ビジネスモデル

(出所：小原[18(既出)]、p6より転写)

### 3・2・3 人的ネットワークを意識した再編

組織管理研究の分野においては1930年代のコースの企業の存在理由を問う研究[19]が著名な初期のものとして有名だが、1970年代からウィリアムソンが限定合理性等を援用して取引費用の観点から階層型組織の存在理由の説明を行っている[20]。このウィリアムソンの説明に対し、1985年、人的なネットワークの研究を行っていた社会学者のグラノヴェッターは、取引費用などの経済学的な要因以外の、人間関係やそこから生ずる信頼や評判が組織管理に重要であるという埋め込み (embedding) の考え方をを用いて反論している[21]。

彼らの主張は、図8のようにそれぞれ出発点が異なっている。ウィリアムソンは市場原理から組織の問題を考察し、グラノヴェッターはネットワーク理論から組織の問題を考察している。また、前者は経済的な活動をする人間という視点からであり、後者は文化的な活動をする人間という視点からである。このように異なる視点から組織の現象を観察してい

る。人間や組織は様々な要素が複雑に関連し合っており、現実の組織で観察されることからすると、彼らの主張は両方とも出発点と視点が異なるだけで双方の主張はともに正しい。しかし、全てを説明しているわけではない、ということになる。

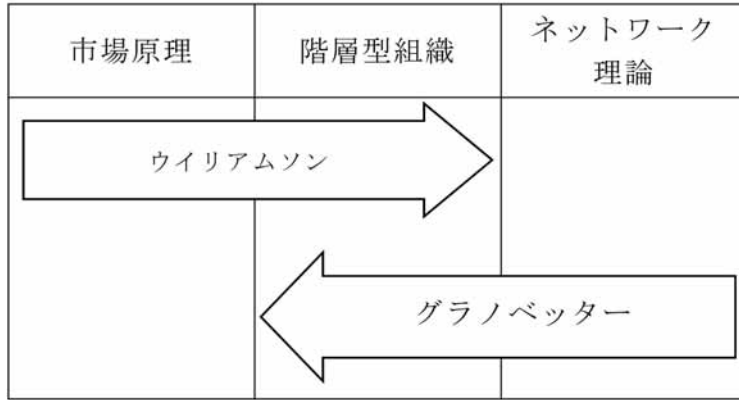


図8 ウィリアムソンとグラノベッターの主張の視点

2010年度の組織再編は、フラット化組織の課題の解消を目指したもので、グラノベッターの主張する埋め込みを意識したものであったと見なすことができると考えられるが、この点も組織における人的ネットワークの価値を再認識した先行的な事例であると考えられる。

1 班制の目的

職員が一体となって働く「チーム=班」をつくり、併せて、職場における職員の役割を見る化することによって、「職員一人ひとりが生き生きと働くことができる職場づくり」を目指す。

<三つの職場づくり>

- ①職員同士が協力し合える職場づくり
- ②職員を支え・育てる職場づくり
- ③職員の役割が見える職場づくり

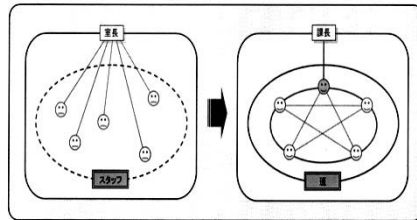
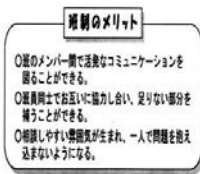


図8 班設置の目的についての庁内説明図

(出所：静岡県資料[13(既出)]より転写)

4. おわりに——今後の研究の方向性について——

本稿では静岡県庁の組織再編の経緯を見た。1999年度から2010年度にかけて大きな組織再編を二度行っているが、その間に庁内で議論や検討された課題等は今後の組織管理を考える上で——それは地方自治体の組織だけに限らない——有用な内容を含むものであったことは、前章までで見たとおりである。

本章ではむすびとして、今後検討すべき課題とその解決に向けた研究の方向性について議論したい。

(1) 施策管理——プログラムマネジメント——の具体的方法論の開発

地方自治体は地域づくりの中心的な担い手の一つであることは間違いない。既に述べたとおり地域づくりには、施策管理が必要でありその方法論の開発は、社会的に価値あることである。静岡県庁の組織再編の経緯は組織管理で論じられる階層型組織、フラット化組織または単純なネットワーク組織ではなく、階層的ネットワーク組織の可能性を示唆していると思われる。階層的ネットワーク組織は、ニューラル・ネットワーク・モデルに似ているかもしれないが、静岡県庁の事例からは、階層的ネットワーク組織は単純なニューラル・ネットワーク・モデルとは異なる可能性を感じさせる。このように本事例は重要な知見を提供し、新たな可能性を示唆しており、今後の施策管理モデルを考える上で有用な事例であることは間違いないであろう。

しかし、やはりあくまでも事例の一つでありこの事例からそのまま一般論を導き出すことはできない。実際、都道府県庁の組織は全国的にかなりの違いが見られる（補足2）。市町村を含めればさらに違いがある。このため、まず、他の地方自治体での調査を進める必要があるし、一般化に向けた課題を抽出する必要もある。そのような中で、前章で述べたプログラムマネジメントのフレームワークは方法論の枠組みとして活用できる可能性が高いと思われる。

(2) ネットワーク理論と社会関係資本の適用

前章で埋め込まれた関係について述べたが、今後の組織管理を考える上でこの視点は不可欠であろう。現在、組織管理研究では、公的なマネジメント・コントロールシステムに加えて、人間的文化的要素を加えた文化的コントロールシステムがいくつか提案されている。文化的コントロールシステムなどを組み合わせたコントロール・パッケージの考え方[22]も提案されている。

しかし、これらは先に述べた人的ネットワークや埋め込まれた関係が要素として含まれるものなので（それらが無ければ、取引費用経済学とその発展により説明できるであろう）、ネットワーク理論や人と人とのつながりに価値があるとする社会関係資本の考え方がそれらを内包すると思われる。すなわち、コントロール・パッケージや場のマネジメント等の考え方は一部として組み込まれていくであろう。

(3) 地方自治研究の観点から

最後に、地方自治制度研究の観点から本事例を考えてみたい。地方自治体の地域づくりの能力が高まることは、地域のことはその地域にまかせてよいということにもつながり、国の地方に対する規制の在り方にも影響が出てくるであろう。今回のインタビューの中で、1997年度頃から組織再編に関わってきた職員は、以下のように述べていた。

全国初の取組が本県（静岡県庁）では多い。その中には実験的な取組もいくつかあるし試行錯誤的な部分もある。しかし、そのような取組がある程度可能な組織である。

新規分野にチャレンジできる業務の進め方ができる組織であるならば、都道府県はこれからの新しい地域づくりを創造する上での中心的な役割を担えると感じられる。国による

地方自治体に対する規制緩和は大きく誤ってはいないと言えるかもしれない。この点は地方自治制度の観点からさらに調査する価値があると考えられる。

これらのことを今後の課題として更に調査を進めていきたい。

## 注

- (1) 例えば、廣本[1]に簡潔かつ明瞭な説明がなされている。
- (2) トヨタ、松下（現パナソニック）、京セラなど事例は多数報告されている。例えば、藤本[2]、吉本[3]、三矢[4]などがある。
- (3) アンケート調査も実施しているが、その概要については別に報告する。
- (4) 実際、本事例に関連する民間の経営手法等の導入については、本文にあるように静岡県庁では1990年代から取り組んでいたが、例えば、財務省が導入のための研究を行いその成果として初めて公表したのは「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革（財務省財務総合政策研究所報告書）」[5]であり、これは2001年6月のことであった。
- (5) 本稿の目的は、プロジェクトマネジメントやプログラムマネジメントに関するものではないことから、これらの詳細を論じない。これらについては、特定非営利活動法人日本プロジェクトマネジメント協会、一般社団法人PMI日本支部等の文献を参照されたい。
- (6) 経営学分野では、戦略論や組織管理論において同様な議論はあるが、具体的な事業管理とは別の分野として研究されてきた傾向があるように思われる。この点はそれ自体議論のあるところであるが、①本文にあるような知的資産の蓄積やプラットフォーム管理などの具体的なマネジメント手法の開発が今後の課題となっていること、②組織内のコントロールを戦略レベルのコントロールとマネジメントコントロールに分けて議論されることが多いこと、からも推測できる。

## 参考文献

- [1] 廣本敏郎. 自律的組織と管理会計. 企業会計, Vol. 57, No.12, pp.18-26, 2005.
- [2] 藤本隆宏. 生産システムの進化論. 有斐閣, 1997.
- [3] 吉本哲也. 松下電器産業の事業ドメイン会社体制. 企業会計, Vol. 56, No. 5, 2004.
- [4] 三矢裕. アメーバー経営論：ミニ・プロフィットセンターのメカニズムと導入. 東洋経済新報社, 2003.
- [5] 財務省財務総合政策研究所. 民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革. 財務省, 2001.
- [6] 静岡県. 行革日本一に挑戦!. 2005.
- [7] 静岡県. 本庁組織のフラット化～その成果と課題～. 地方公務員月報, 第524号, 2007.
- [8] 松本有二. フラット化と業績測定が組織のプロジェクトマネジメント能力に与える効果について. 国際P2M学会学会誌, Vol.2, No.1, pp.119-128, 2007.

- [9] Kerzner, Harold, *Strategic Planning for Management Using a Project Management Maturity Model*, John Wiley & Sons, 2001. (野崎通、井門良貴訳. プロジェクトマネジメント成熟度モデル. 生産性出版, 2003.)
- [10] 静岡県. フラット化組織. 行革通信, Vol.7, 2005.
- [11] 今井照. 地方自治のしくみ<第一次改訂版>. 学陽書房, 2002.
- [12] 静岡県. 平成19年度組織定数改編の概要. 2007.
- [13] 静岡県. 平成22年度組織定数改編の概要. 2010.
- [14] Anthony, Robert N., D. Young, *Management Control in Nonprofit Organizations, 7th. ed.*, McGraw-Hill, 2003. (浅田孝幸、松本有二監訳. 医療・NPOの経営管理ガイドブック. 中央経済社, 2010.)
- [15] Project Management Institute, *Organizational Project Management (OPM3®) Overview*, Project Management Institute, 2003.
- [16] Project Management Institute, *The Standard for Program Management*, Project Management Institute, 2006.
- [17] プロジェクトマネジメント導入開発調査委員会. プロジェクト&プログラムマネジメント標準ガイドブック. プロジェクトマネジメント資格認定センター, 2001.
- [18] 小原重信. P2M視点による次世代ビジネスモデル. 国際P2M学会誌, Vol.7, No.2, 2013.
- [19] Coase, Ronald H., The Nature of the Firm, *Economica*, Vol.4, pp.386-405.
- [20] Williamson, Oliver E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press. 1975. (浅沼万里、岩崎晃訳. 市場と企業組織. 日本評論社, 1980.)
- [21] Granovetter, Mark S., Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, Vol.91, No.3, pp.481-510.
- [22] 福嶋誠宣. コントロール・パッケージ概念の検討. 日本管理会計学会誌, Vol.20, No.2, 2012.

### 補足 1

資料として少し古いですが、地方自治体職員の年齢別構成比（補足表）を見ても分かるように、若手職員の比率は大きく減少している。静岡県庁も例外ではない。特に、警察や教育の分野では、団塊の世代の大量退職ともあわせ、当該世代の持つ「暗黙知」の継承が課題となっている。

補足表 自治体職員年齢別構成比の移り変わり (単位：%)

	1978年	1988年	1998年	2000年
50歳以上	12.7	16.9	21.4	26.8
40～49歳	22.9	25.3	35.2	31.6
30～39歳	26.5	37.7	23.3	23.7
30歳未満	37.9	20.1	20.1	17.9

(出所：今井[11]、p.19を基に筆者作成)

## 補足 2

地方自治体の組織に関する法律である地方自治法は、2000年に大きく改正された。改正前は、自治体の部の数は都道府県の人口で、ある程度定められていたが、改正後は、自治体の判断で決定できるようになった。

法改正後、都道府県レベルでは大規模に組織改正を実施することが多くなったようである。実際、現在の都道府県庁の組織は自治体によって、かなりの差が見られるようになっている。

自治法改正前は東京都のみが、局－部－課のラインとなっていたが、現在、神奈川県も局－部－課の体制としている。一方、多くの県は部－局－課のラインを形成している。また、従来は課内の組織は課－係のラインとなっていたことが多かったが、現在では、課一室の「大課制」と呼ばれる機構を採用する県もあれば、課内の分掌は班、係、担当、グループなど様々である。このうちグループについては、プロジェクトチームの考え方を取り入れて機動的にチーム編成することを想定している県もあるし、また、そのようなグループを部の下に直接設置する県も表れている。

このように都道府県庁の組織はかなりの違いが見られるが、都道府県によって対象となる人口がそもそも異なっていること、業務の内容や経緯、組織文化、職員研修の状況、財政状況などかなりの違いがあることから、どの体制が最も適切とは言えない状況である。

少なくとも、自治体自らが考え実行していることは地方自治法改正の成果の一つではないかと思われる。