

## 地方自治体の民間副業者受け入れにおける、粘着性の高い知識移転発生条件の解明

○平田朗子（法政大学大学院）・石山恒貴（法政大学）・森隆広（法政大学大学院）・中村啓悟（福山市役所）

Keyword： 副業 縦割り行政 知識移転

### 【問題・目的・背景】

行政組織に特徴的な仕事の進め方として「縦割り」がある（菊地，2004）。その根底には、法や制度というハード面だけではなく、職員の意識や行動に影響を与える組織文化というソフト面が影響を与えており（古川，1990）、改善は一筋縄ではいかない。しかし「縦割り」は、組織内部の不確実性を下げ組織を安定させるために行われる合理的かつ効率的な選択（菊地，2004）であり、ゆらぎやコンフリクトは円滑な組織運営のためには排除され（入江，2000）、新規性の高い課題に取り組むよりも法規定の制約の中での規範遂行が優先され（田尾，1990）、挑戦的意志決定は評価されない（宮入，2013）行政に根強い風土である。そもそも行政サービスは万人に向けた無限定的なサービス（田中・日置・田尾，1991）であるため、経済合理性よりも公平性や平等が重視され（田尾，1990）、多くの利害関係者の利害一致が難しいことから、明確な目標より曖昧な目標が優先（宮入，2010）となり、横の連携よりも縦割りを生む土壌がある。真野（2016）はこういった土壌が生む公務員の潜在意識を、公務員のDNAと名付け「前提踏襲主義」「上意下達」「縦割り行政」の3つをあげ、これを打破する解決策として、行政組織内部におけるよそ者の存在の必要性を指摘し、外部との協働によって職員の意識が変容し「組織風土の変化」が起こることを質的研究により明らかにしている。また同様に菊地（2004）は、「縦割り」を打破するために、部門文化の最大公約数の在り方を変えること、部門間の翻訳機能を置くことの必要性をあげている。

またこのような縦割りに加え、よそ者の活用を阻むのは日本企業の特徴として挙げられることの多い「自前主義」（総務省，2019）である。人口減少や少子高齢化を背景に予算や人材の不足を抱える行政には、外部との連携を通じた改革が必要であるが、現実には自前主義の打破はなかなか進んでいない。

そんな中、経済産業省（2018）では兼業・副業等による中小企業の人材確保支援等事業を実施し、経営資源を全て社内を求める「自前主義」から副業受け入れによるオープンイノベーションへの脱却を提案している。

しかし企業への調査では「多様な人材の確保（44.8%）」「自社では培えない経験・知識が得られる（40.3%）」が副業者受入の希望理由となっている（株式会社リクルートキャリア，2019）ものの、実際に受入れている行政・自治体 16.4%、民間企業 25.7%と少ない（日本経営協会，2020）。受入条件として「自社の勤務時間内にきてもらいたい（大企業 61.7%、中小企業 62.2%）」が一番に挙がる（経済産業省，2018）ことから、どのような人材が来るかわからず不安であることが受入の進まない要因のひとつと考えられる。

2017年3月に策定された政府の「働き方改革実行計画」では兼業・副業の促進が施策のひとつとして示されているが副業者の送出しと受け入れは共に進んでいないことが実態である。とりわけ受け入れは「法務管理上の問題」「企業秩序の乱れ」等の理由で、8割以上の企業が今後も予定はないと回答している（経済産業省，2018）。

他方、行政の自前主義を打破する先進事例として、2018年3月に地方自治体で初めて、広島県福山市が民間から兼業・副業限定の戦略推進マネージャーの公募を行った。定員1人の公募であったが全国から395人の応募があり、最終的には増員し民間企業に勤める5人が選出された。2020年3月に行われた2回目の公募でも、定員2人に対し476人の応募があった。

民間のプロ人材を市が抱える課題の分析・抽出と事業の立案・実施のため、兼業・副業限定で受け入れ、日当2万5千円で月4日程度の勤務、別途交通費と宿泊費を支給するというモデルである。映像会社に勤めるA氏は経営戦略担当者。映像関係者に人脈があり、福山で映画やドラマのロケ誘致などに取り組む。（2019，朝日新聞）。

現在この仕組みは福山市から他の自治体に波及することとなった。具体的には、長野県長野市<sup>1</sup>、北海道余市市<sup>2</sup>で同様の副業受け入れの仕組みが導入されている。

<sup>1</sup> 長野県長野市「戦略推進マネージャーの募集について」（令和元年5月23日）

<https://www.city.nagano.nagano.jp/uploaded/attachment/327211.pdf>

<sup>2</sup> 北海道余市市「戦略推進マネージャーを決定！」（令和元年9月30日）

<https://www.town.yoichi.hokkaido.jp/chousei/saiyou/files/sennryaku2.pdf>

本研究では、地方自治体で初めて民間から副業受入れを行った福山市の副業モデルがなぜ成果をあげることができ、どのように自前主義を打破することができたのか、その詳細を明らかにすることで、今後同様の取り組みを実施する自治体、企業への展開の可能性を検討する。

### 【研究方法・研究内容】

副業受入れにおいて福山市がなぜ自前主義を打破することができたのか、その鍵は戦略推進マネージャーの有する民間の知識が、円滑に福山市に移転されたことにある。知識の移転とは、「送り手から受け手へある経路を経由して知識が移転され、受け手の成果に影響を及ぼすとともに、移転された知識が受け手のルーチンに統合されるプロセス」(2018, 中西, 15 頁)と定義される。知識移転においては、移転難易度を示す指標である「情報の粘着性」、つまり情報をその場所から移転するのにどれだけコストがかかるか(1994, Von Hippel)に対処することが課題となる。

Szulanski (1996)は、知識移転を困難にする要因を正準相関分析により、3つあげている。まず「知識の因果が曖昧であること」、2つめに「受け手の吸収能力が不足していること」、3つめに「送り手と受け手の関係性が困難であること」である。他にも粘着性に影響を与える知識の送り手の条件として「知識の有用性に対する確信」「自分の時間コントロールの裁量」(永田・西村, 2010)、「組織の境界を超える一定水準以上の能力」(河野, 2010)がある。また「質問と回答が繰り返される緊密で高い水準の相互作用」(石塚, 2005)、「個人間の結びつき」(横澤, 2018)、「知識仲介人への知識への賛同」(伊藤・梅本, 2014)等の送り手と受け手の信頼関係の重要性も影響を与える。

その他に影響を与える要素としては「同じ組織内であること」(金網, 2005)、「地理的距離・文化距離が離れていないこと」(林, 2017)、「個人が自主的自発的に行動すること」(金網, 2005)、「対面でのコミュニケーション」(向日, 2008)がある。これらを踏まえると、縦割り、自前主義の行政組織において民間からの副業者を受入れ知識移転を行うことは、難易度が高く莫大な移転コストがかかると想定される。

そこで本研究では、以下の2つのリサーチクエスチョンによって、福山市の取り組みでなぜ円滑な知識移転が生じたのかについて解明していく。

RQ1: 地方自治体が民間の副業者を受入れた際、組織と個人のそれぞれにどのような影響があるのか

RQ2: 地方自治体に粘着性の高い民間の暗黙知を移転する際の行政側・及び副業者側の受け入れ条件は何か

研究方法は、2019年6月から2020年5月にかけて事例研究を行った。具体的には、福山市役所における資料の分析、筆者らと福山市職員と戦略推進マネージャーが参加するワークショップでの分析、福山市職員への聞き取り、戦略推進マネージャー5名への聞き取りなど、総合的に行った。戦略推進マネージャーへの聞き取りでは「副業開始のきっかけ」「本業及び副業の仕事内容」「副業前後での個人の変化」を、福山市職員への聞き取りでは、「副業者受入の経緯」「受け入れ後の変化」を質問項目とした。聞き取りの結果はそれぞれ逐語録を作成し、概念抽出してカテゴリー分けを行う定性分析を行った。

### 【研究・調査・分析結果】

聞き取り調査の分析の結果、組織に4カテゴリー、13サブカテゴリー、45概念、個人に5カテゴリー、10サブカテゴリー、31概念が抽出された。その詳細は、以下のとおりである。

組織の概念としては、副業者の過去のバックグラウンドからの人脈紹介、例えば映像系の仕事に従事する副業者から福山市でワーケーション出来るクリエイティブ人材の紹介等の「多様な協力者の獲得」、副業者という新参者参入による組織や秩序の混乱、及び施策の効果測定に対する模索等による「現場の揺らぎ」、行政のITインフラの遅れ、福山市の認知度の低さ等の課題の指摘及び映画ロケ地としての地域の魅力、インフルエンサーを使った海外からの観光集客等の資産の発掘である「外部視点での魅力や課題の発見」が抽出された(図表1参照)。

また個人の概念としては、当初の役割に拘らず行政に内在する幅広いテーマに取り組んでいく過程で、行政や地域企業の今まで出会ったことのない「異分野の人脈の拡大」、未知である行政の分野において民間を代表して担当業務以外にも意見を求められる中で本業では得られない「正解のないテーマへの対峙」がなされ、地域生活と密着した行政の一員として活動することで「地域行政が自分ごとへと変化」し、これらの経験から過去のキャリアの棚卸など、自らのキャリアの内省のもと「キャリアの再検討」が抽出(図表2参照)。

行政での民間の副業者受入によって、個人は自分の「キャリアの見直し、再統合」に繋がり、行政はそれが「自前主義の打破」に繋がっていた。また、組織と個人に共通していたのは「偶発的な取り組みテーマ創

出」であった（図表1・2参照）。知識移転発生の条件を満たしたことにより偶発的なテーマ創出がなされ、その後知識移転が行われていた（図表3参照）。

更に、民間企業の副業者からの知識移転には個人に帰属し移転しやすい粘着性の低い情報と組織の中で移転が難しい粘着性の高い情報があった。前者はオンライン会議導入などのITインフラ整備やファシリテーション研修であり、副業者の知見の範囲で比較的すぐに実現可能な形式知化しやすいノウハウであった。後者は労働時間削減などの職員の働き方改革、地元企業の事業承継など、副業者自体も取り組むことを想定していなかった取り組みであり、当初依頼する予定であったテーマとは別に、副業者と行政現場との緊密な対面コミュニケーションにより現場の課題と副業者のスキルや経験が引き出されたことで、偶発的にこれらテーマの発見に繋がり、知識移転が起こっていた。

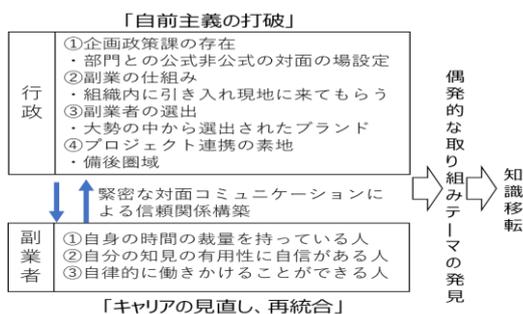
図表1：組織への影響概念一覧（出所：筆者作成）

NO	組織への影響要因（中カテゴリ）	NO	組織への影響要因（大カテゴリ）
1	外部情報の獲得	A	多様な協力者の獲得
4	外部リソースの活用		
5	住民・企業・行政の繋がり		
2	行政への理解促進		
3	行政内各現場ニーズの吸い上げ		
6	取り組みテーマの模索	B	偶発的な取り組みテーマ創出
7	新たな視点や手法の導入	C	現場の揺らぎ
8	新参者に対する現場の戸惑い		
9	効果測定への模索		
10	部署横断のリーダーシップ	D	外部視点での魅力や課題の発見
11	世の中視点での行政の客観的考察		
12	平等主義の再認識		
13	職員の育成		

図表2：個人への影響概念一覧（出所：筆者作成）

NO	個人への影響要因（中カテゴリ）	NO	個人への影響要因（大カテゴリ）
1	過去のキャリアで得た経験スキルの活用	A	キャリアの再検討
4	本業・副業・アルバイトの優先順位付け		
5	やりたいことへの情熱	B	正解のないテーマへの対峙
2	正解のない問いの投げかけ	C	異分野の人脈の拡大
3	本業では得られない未知の経験		
6	今までは異分野の人脈拡大	D	偶発的な取り組みテーマ創出
7	民間との違いに対する戸惑い		
8	合意点を見出す		
9	地域行政が自分ごとになる	E	地域行政が自分ごとへと変化
10	社会課題への関わり		

図表3：副業受入で組織と個人に発生したプロセス



出所：筆者作成

【考察・今後の展開】

民間企業の副業者からの知識移転には個人に帰属し

移転しやすい粘着性の低い情報と組織の中で移転が難しい粘着性の高い情報がある。このような移転が難しい情報を福山市が受入れることが出来た背景には、行政、副業者、仕組みにそれぞれの条件があった。まず行政であるが、企画政策課の果たした組織横断的な役割が大きい。副業者を各部署や地域企業へ紹介し、企画政策課が中心となり、非公式・公式の緊密な対面コミュニケーションを促すことによって、現場と副業者の間に高い水準の相互作用の土壌を作り、個人間の信頼関係を促進している。またそれにより、監視や強制によるものではない個人の自主性が発揮されたことも移転コストの削減に繋がった。もともと福山市は、近隣市町村と連携し地域活性を行う連携中枢都市圏構想について、国が提唱する前から類似の取り組みを進めるなど連携の素地があり、自組織、地域住民、地元企業において、それぞれの分野で熱量を持った人同志を繋ぐということを大切にしてきた。今回の副業モデルでもその経験が発揮されていた。

更に粘着性の高い情報移転はその場所で行われ、同じ組織内であることが重要であるため、行政組織内に副業者を受け入れ、副業者に福山市に足を運んでもらうという副業モデルも移転コストの低減に寄与した。

一方副業者の方は、ある程度民間企業で経験を積んだ30～50代の会社員であり、移転コストの下がる、自身の持つ知識の有用性に確信を持ち、かつ自身の時間の裁量を持つ人材が選出されていた。更に395名の中から高い倍率で選ばれたというある種のブランドにより、副業者の持つ知識への信頼が高まったことも粘着性の高い知識移転のコストを軽減する要因となった。

このように、当初募集時のテーマは「人口減少対策」であったが、戦略推進マネージャー5人の持つ知見を活かすべく、現場職員や関係者との対話が繰り広げられたことにより、解決すべき重要なテーマ（課題）が、偶発的に発見されていた。本来であれば情報の粘着性が高いはずの情報がなぜ移転出来たのか、背景には企画政策課の媒介と戦略推進マネージャーの資質、副業モデルが機能していた。

このように、福山市の副業モデルは地方自治体において一定の条件により移転コストを下げ知識移転可能にした先進的事例であり、他自治体および民間も含む他組織への応用が十分に考えられる。

以上を踏まえ、本研究の理論的意義を以下の2つによって示す。

1. 行政に民間の副業者を受け入れた時に、組織側と個人側に起こる望ましい影響を明らかにしたこと（個人は自身の知識・経験の再統合が実現でき、行政は自前主義を打破することができた）

2. 粘着性の高い知識移転が組織側と個人側のそれぞれ一定の条件を満たせば「移転コストが下がること」、「その条件」を明らかにしたこと

また、実践的意義としては、他の自治体企業でも応用可能なモデルを示した。具体的には以下のとおりである。

1. 副業受入人材からの知識移転には、現場のキーマンに紹介し対話を促す、企画政策課のような組織横断的部門の介在が必要である

2. 副業受入人材に対しては、正解のないテーマの問いかけに対し自己の経験キャリアを棚卸しすることを促していく

最後に本研究の限界と今後の課題について述べる。本研究は一自治体である福山市の事例であり、他の自治体、及び民間企業等他組織の事例は取り上げていない。よって、他自治体、民間企業・非営利団体等、他組織でも同様の結果が得られるかについては今後の研究の課題である。

#### 【引用・参考文献】

朝日新聞社 (2019) 6月28日「福山市が兼業副業人材登用 活性化に新たな知恵を」

石塚浩(2005)「知識移転を妨げる要因への対応」『情報研究』No. 33, pp. 23-34.

伊藤朝陽・梅本勝博(2014)「大規模組織における会議運営に関する知識の移転」『ヒューマンファクターズ』No. 18. 2, pp. 69-77.

入江容子(2000)「地方自治体組織の価値変革に関する一考察—自己組織性概念を用いて—」『同志社政策科学研究= Doshisha University policy & management review 2 』pp. 111-134.

金鋼基志(2005)「社会的共同体としての組織とグローバル知識移転能力」『日本経営学会誌』No. 13, pp. 112-125.

菊地彰(2004)「行政組織における部門文化とセクショナルリズム—セクショナルリズム分析への組織文化論からの理論的視角」『広島大学マネジメント研究』No. 4, pp. 151-164.

経済産業省関東経済産業局 (2018)「兼業・副業等による人材の受け入れ等に関するニーズ調査」

河野英子 (2010)「ゲストエンジニア：企業間ネットワークにおける知識移転と創出のメカニズム（〈特集〉知識伝承システムの多様な次元）」『研究 技術 計画』No. 24. 2, pp. 155-162.

総務省 (2019)「令和元年版情報通信白書」, 第1部特集進化するデジタル経済とその先にある Society 5.0

田尾雅夫 (1990)『行政サービスの組織と管理』木鐸社  
田中豊治・日置浩一郎・田尾雅夫 (1991)『地方行政組織変革の展望』学文社

永田晃也・西村文亨 (2010)「知識移転コストの非対称性：知識移転システム利用の決定要因に関する分析」『研究技術計画』No. 24. 2, pp. 126-136.

中西善信 (2018)『知識移転のダイナミズム 実践コミュニティは国境を越えて』, 白桃書房

日本経営協会 (2020)「兼業・副業状況に関する実態調査」

林正 (2017)「多国籍企業における知識移転の促進要因に関するメタ分析」『組織科学』vol. 50, No. 4, pp. 4-12.

古川久敬 (1990)『構造こわし』, 誠信書房

真野毅(2016)「協働による行政職員の意識改革のプロセス：面接調査による質的研究」『京都マネジメント・レビュー』No. 29, pp. 51-72.

宮入小夜子(2010)「行政組織の組織風土改革に関する実態調査報告」『日本橋学館大学紀要』No. 9, pp. 81-98.

宮入(茨城)小夜子(2013)「地方自治体の行政組織の特性と組織風土改革」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』No. 14, pp. 115-126.

向日恒喜 (2008)「企業組織における従業員のネットワークと知識創造プロセスとの関係」『経営情報学会 全国研究発表大会要旨集 2008 年春季全国研究発表大会』一般社団法人 経営情報学会, pp. 151-154.

横澤公道(2018)「知識移転研究はどこまで来たか」『赤門マネジメント・レビュー』No. 17. 2, pp. 25-46.

リクルートキャリア (2019)「兼業・副業に対する企業の意識調査」

Szulanski, G. (1996). Exploring internal stickiness: Impediments to the transfer of best practice within the firm. *Strategic Management Journal*, 17 (Winter Special Issue), pp. 27-43.

Von Hippel, Eric. (1994) "Sticky information" and the locus of problem solving: implications for innovation. *Management science*. 40. no. 4. pp. 429-439.