

## 自治体の意思決定力向上と情報

同志社大学大学院総合政策科学研究科

総合政策科学専攻 博士課程（後期課程）

2000年度 1006番 齋藤（壬生） 裕子

## 目次

序章 研究の目的と構成 .....	1
第1節 研究の目的および方法 .....	1
第2節 研究で用いる用語および概念 .....	4
第3節 論文の構成 .....	6
第1章 組織における意思決定と情報 .....	9
第1節 はじめに .....	9
第2節 意思決定論のレビュー .....	9
第3節 組織の意思決定 .....	12
第4節 個人の意思決定とその限界 .....	19
第5節 意思決定における組織の役割 .....	23
第6節 本章のまとめ .....	31
第2章 自治体の情報環境の現状と課題 .....	33
第1節 はじめに .....	33
第2節 自治体における意思決定と情報 .....	33
第3節 自治体の情報管理政策の経緯と特徴 .....	39
第4節 自治体経営情報システムに関する研究 .....	42
第5節 今日の自治体の情報環境 .....	47
第6節 本章のまとめ .....	54
第3章 意思決定のための情報収集に関する調査1 .....	57
第1節 はじめに .....	57
第2節 先行研究の検討 .....	57
第3節 調査の設計 .....	61
第4節 調査結果の分析方法 .....	63
第5節 調査結果 .....	65
第6節 本章のまとめ .....	70

第4章 意思決定のための情報収集に関する調査 2	77
第1節 はじめに	77
第2節 仮説の設定	77
第3節 調査の設計	79
第4節 調査結果	80
第5節 考察	86
第6節 本章のまとめ	90
第5章 ナレッジマネジメントにおける情報共有手法の検討	92
第1節 はじめに	92
第2節 ナレッジマネジメントの概要	93
第3節 知識の共有手法	96
第4節 自治体に関する先行研究・事例とその検討	109
第5節 本章のまとめ	114
第6章 本稿の結論と情報共有手法の提案	116
第1節 本稿の結論	116
第2節 提案内容	117
第3節 ナレッジマネジメントに関する先行研究・事例との比較	122
第4節 本章のまとめ	124
終章 自治体の意思決定力を高めるために	126
参考文献	1

## 序章 研究の目的と構成

### 第1節 研究の目的および方法

本稿は、地方自治体（以降、自治体という）およびその職員の意思決定力をより向上させるための方策を、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実という観点から検討するものである。その目的は、地方分権の時代において、自治体自らがそれぞれのまち・地域の実情にあった政策を形成、実施、改善していくことができるようにするためである。

地方分権の進展により、自治体独自の意思決定の機会・場は徐々に拡大してきている。たとえば、2009年3月24日に地方分権改革推進本部にて決定された「出先機関改革に係る工程表」で地方への移譲といった見直しを行うとされた事務・権限や、全国知事会からの要望があったものについては、引き続き各府省が移譲の可否や条件等を検討している<sup>1</sup>。また、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第1次～第3次）にもとづく義務付け・枠付けの見直しの結果、公営住宅の入居基準や地方道の歩道の幅員、勾配などについて、地域の実情に応じた特色ある条例の制定、独自基準の設定が進んでいる<sup>2</sup>。これらは、これまで中央省庁が決定してきた政策や基準を、各自治体が自ら決定し、実施までを担うということにつながる。

自治体が実施する政策・事業や、その実施基準を自らが決定するということは、なぜその事業を実施するのか、どのようにしてその事業の内容や実施基準を決定したのかを説明する必要性を生む。住民や利害関係者からの質問に対して、「国の基準で決まっているのです」という言い訳ができなくなるということである。機会、場の拡大とあわせて、決定した結果に関する説明責任という側面からも、自治体の意思決定は重要となっている。

地方分権により権限と財源を与えられた自治体が、その権限・財源を最大限に活用して各自治体独自の施策や事業を展開するためには、自治体の意欲と能力が前提条件として必要とし、「政策形成能力」の重要性を指摘する研究がある<sup>3</sup>。政策形成に必要な能力としては、問題発見能力や政策型思考（力）をはじめ、意思疎通や合意形成のためのコミュニケ

---

<sup>1</sup> 検討の状況について、例えば『国から地方への事務・権限の移譲等に関する各府省の回答の概要等』内閣府地方分権改革推進室（2013年5月28日）参照。

<http://www.nga.gr.jp/news/siryoku225.6.6.pdf>

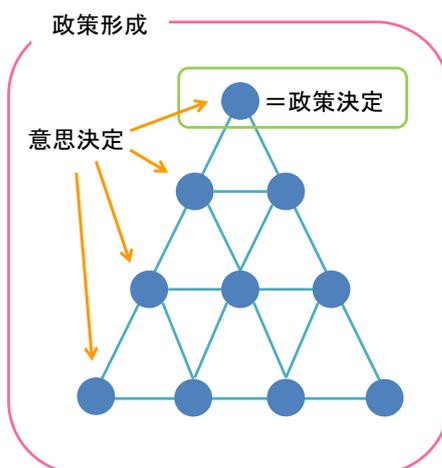
<sup>2</sup> 義務づけ・枠付けの見直しに関する第3次一括法については

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_kyotsuu/important/chihoubunken.html](http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/chihoubunken.html) 参照。

<sup>3</sup> 真山達志『政策形成の本質』成文堂、2001年、35頁。

ーション能力、情報収集・選択・分析・利用力、調整能力、企画能力などがあげられる<sup>4</sup>。本稿で問題とする意思決定との関係でいえば、政策形成はさまざまな意思決定の集合体であり（図表1参照）、政策形成に必要な能力の一つが意思決定力であると考えられる。ここでいう意思決定力は、先にあげた問題発見能力や情報収集・選択・分析・利用力などにも影響する。

図表1 政策形成と意思決定



ここで留意しなければならないのは、自治体の意思決定は、他の組織と同様、さまざまな階層に位置し、それぞれの役割を担う個人の意思決定の集合体となる点である。組織には、だれがどの職についても、一定の意思決定がなされるよう保証する必要がある。個々の決定をどの職員が担うかによって結果が大きく異なるようなことがあれば、自治体政策の方向性という面からも、それらが住民に与える影響という面からも問題や矛盾が生じかねない。よって、決定を担う職員一人ひとりの意思決定力に依存するのではなく、組織として一定の決定がなされるために組織的に担保・配慮することを必要性も、地方分権の進展および説明責任の充実と関連して高まるのである。

自治体および自治体職員の意思決定力を向上させる方策として、組織構造や決定ルールの見直し、人材配置や人材育成策の検討・実施などが考えられるが、本稿においては、次の二つの理由からとくに情報に着目する。

意思決定は「一種の情報処理プロセスである<sup>5</sup>」とも説明されるように、意思決定に際しては、インプットとしての情報が欠かせない。それは自治体における意思決定においても

<sup>4</sup> 同書、108、124-126、130-142、172-186頁。

<sup>5</sup> 宮川公男『新版 意思決定論 基礎とアプローチ』中央経済社、2010年、41頁。

同様である。昨今の情報技術の進化・流通する情報量の増加と合わせて、自治体を取り巻く情報技術は大きく変化している。その詳細については第 2 章で確認するが、1990 年代以降から続く大きくかつ急速な変化を踏まえるとともに、意思決定の面からもそれへの対応、そこから生まれるであろう新たな課題への対策が必要となる。これが一つめの理由である。

もう一つの理由として、“Evidence-Based Policy Making”、根拠に基づいた政策の形成・展開の必要性が、国際的な認識となっていることをあげたい。その背景には、経常的な財政赤字からくる、資源配分の適正化および政策形成・行政の透明性への要請、政策の効果検証の重要性に関する認識の一般化がある。たとえば、1990 年代前半から導入がすすみ、今日では日本を含むほとんどの OECD 諸国が少なくともいくつかの新しい規制を制定する前に実施する Regulatory Impact Analysis（規制インパクト分析）は、“Evidence-Based Policy Making”のための手法の 1 つとして説明される<sup>6</sup>。日本においても、さまざまな分野・場面でエビデンスを踏まえて政策立案を行ない、それを分かり易く説明していくことの必要性が説かれている<sup>7</sup>。既述のとおり、地方分権により移譲された権限を行使し、独自基準をつくり運用するに際しても、その根拠の明確化と説明は重要な課題となる。同時に、決定の根拠となる、意思決定者が入手するさまざまな情報の重要性が増すことにもなるのである。

以上を踏まえ、本稿では意思決定者が入手することのできる情報が意思決定に与える影響の大きさを確認するとともに、自治体および自治体職員の情報収集・蓄積・共有について、現状での到達点と問題点を確認したうえで、意思決定力を向上するために重要となる点と今後取り組むべき方策について論じていきたい。

本稿では、意思決定における情報の位置付け、自治体の現状に関する先行研究のレビュー（文献レビュー）と、実態把握のためのアンケート、インタビューの実施およびその結果の分析、ナレッジマネジメントの考え方と実践事例の検討を行う。さらに、それまでの

---

<sup>6</sup> OECD, *Government at a Glance 2009*, 2009, pp.97-99.（平井文三訳『図表でみる世界の行政改革 政府・公共ガバナンスの国際比較』明石書店、2010 年、98-99 頁。）

<sup>7</sup> たとえば公衆衛生の分野では、丹波俊郎「EBM と EBH エビデンスに基づく医療、保健医療、健康政策」『公衆衛生研究』（国立保健医療科学院）第 49 巻第 4 号、2000 年。教育の分野では、OECD, *Knowledge Management : Evidence in Education - Linking Research and Policy*, 2007（岩崎久美子ほか訳『教育とエビデンス 研究と政策の協同に向けて』明石書店、2009 年。科学技術の分野では、独立行政法事科学技術振興機構研究開発戦略センター『エビデンスに基づく政策形成のための「科学技術イノベーション政策の科学」の構築』、2010 年。

検討結果を踏まえ、対応策を提案する。先行研究のレビューに際しては、意思決定論（主に経営学の視点から）、組織論、経営情報論、ナレッジマネジメントと、それらに関する行政学、地方自治研究における研究成果をあわせて確認している。

地方分権がすすむと、自治体の意思決定力の程度は住民の生活に直結する。にもかかわらず、地方分権時代の自治体の意思決定については、その過程の透明性の確保や迅速化の必要性を指摘されることはあっても<sup>8</sup>、意思決定力向上の必要性とそのための方策について十分に検討されているとは言い難い。本稿においてまず、意思決定を行ううえでのインプットであり、決定内容を説明・検証するうえでも重要となる情報との関係から意思決定を学術的に整理し、検討しておくことで、今後のさらなる議論のきっかけとしたい。社会的には、その検討の過程で自治体関係者に関心がもたれることで、具体的な取り組みが始められ、個々の決定内容の向上、ひいては政策や事業の向上につながることを期待したい。

## 第2節 研究で用いる用語および概念

### 第1項 意思決定

意思決定とは、「何らかの目的を達成するための行動の選択についての決定<sup>9</sup>」、「行動に先立って行われる行動の選択<sup>10</sup>」などと定義される。これらの定義によれば、日常生活も含めて、我々のすべての行動の前には決定がなされているということである。

自治体の現場での意思決定というと、条例の制定や新規施設の建設といった大きな方針・政策の決定をイメージし、それを担うのは、議会や首長であると思われるかもしれない。しかし本稿では、先に示した定義を踏まえ、組織に所属するだれもが職位や役割に応じて何らかの意思決定を担っていると考える。そして、それが積み重なって組織全体の意思決定を形成する、これを自治体の意思決定ととらえる。例を挙げるならば、1980年代から90年代にかけての情報公開条例制定といった既存の法律が想定している範囲を超える取り組みの実施に関する決定や、法律の範囲内で自治体および職員に一定の裁量が見とめられているものに関する決定である。なお、首長のトップダウン的意思決定をはじめとした政治的影響力は、本稿でいう意思決定の範囲に含めない。

---

<sup>8</sup> たとえば、分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会『分権型社会における自治体経営の刷新戦略 新しい公共空間の形成を目指して』、2005年など。

<sup>9</sup> 宮川、前掲書（2010年）、40頁。

<sup>10</sup> 桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論 補訂版』有斐閣、2010年、27頁。

## 第2項 意思決定力の向上

先に引用した意思決定の定義にならうと、意思決定力は「何らかの目的を達成するための行動の選択について決定する能力」と定義づけることができる。その向上は、目的を達成するためのより効果的な行動が選択できているか、行動は適正なプロセスを経て選択されているかの2つの点から考えることができる。

まず、目的を達成するための行動が選択できているかについては、目的の明確化と認識が前提となる。自治体の場合、意思決定者が意思決定時に参照する目的を示すものとしては、総合計画や自治基本条例などが挙げられるが、それらの記述は現実には起きうるすべての条件を示す形でなされているわけではなく、単なる方向を示すだけのこともある。具体的にどのような行動を選択すべきかについては、あらかじめ決めなければならない点が極めて幅広く残る場合がある<sup>11</sup>。よって、行おうとする決定の内容に応じて、示されている方向性との間に残る空白の部分をもあわせて論理的に埋めながら、複数の行動案を検討し、より効果が高いものを選択する必要があるということである。

次に、行動は適正なプロセスを経て選択されているかについて、選択プロセスの一般的なモデルは、代替案の提示、それぞれの代替案の効果予測、予測の結果を踏まえた最も効果の高い代替案の選択と説明される。意思決定の規範モデルは、目的を達成する全ての代替案を提示すること、すべての代替案について確実な効果の予測をすること、さらに最も効果の高い代替案を選択することを要求するが、その要求を満たすことは現実的には不可能である<sup>12</sup>。そこで実際には、これも行おうとする決定の内容に応じて、代替案の提示、効果の予測をどこまで実施するか、できるかを検討しながらすすめる必要があるということになる。

本稿では、意思決定を進めるにあたって重要となるこれら2つの点について、決定する内容や状況、環境に応じてその程度・精度を高めることを「意思決定力の向上」と表現し、その向上のための方策についてとくに後者の点から論じていくこととする。

## 第3項 情報

情報という言葉について辞書で確認すると、(1) 事物・出来事などの内容・様子。また、

---

<sup>11</sup> 山本吉宣「政策決定論の系譜」(白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版会、1990年) 29-30頁。

<sup>12</sup> 意思決定の規範モデルとそれへの批判については第1章でくわしく触れることとする。

その知らせ、(2) ある特定の目的について、適切な判断を下したり、行動の意思決定をするために役立つ資料や知識、(3) 機械系や生体系に与えられる指令や信号。例えば、遺伝情報など、(4) 物質・エネルギーとともに、現代社会を構成する要素の一、といった説明がされる<sup>13</sup>。

また、情報は、データ、知識との区別を意識して定義されることもある。たとえばマクドノーは、「人間の直面する特定の問題、状況に関して評価されたデータ」を情報、「人間が利用することのできるメッセージで、特定の問題、状況に関してまだその価値を評価されていないもの」をデータ、「将来起こりうるであろう問題に関しての一般利用可能性を評価されたデータ」を知識と定義づけている<sup>14</sup>。情報、データ、知識はそのほかにも、さまざまな論者によってさまざまに定義される<sup>15</sup>。

本稿では3つの区分は明確には行わず、データや知識を含んだものとして「情報」という言葉を用いることとする。実際にあるものを情報、データ、知識のどれに区分するかは、区分する人の置かれている状況や区分する際の文脈によって異なる可能性があるからである。ある人にとっては知識であることも、それが伝達され、受け取る人にとっては情報でしかない場合も考えられる。加えて、本稿の議論において、現時点では、この3つの厳密な区分は重要なものではないと考えたことによる。ただし、第5章でナレッジマネジメントの先行研究や先進的な取り組みを引用・説明する際に、元の文献で知識もしくはナレッジとされている部分には知識という言葉を用いることとする。

### 第3節 論文の構成

本稿は大きく、意思決定および情報に関する先行研究の整理（第1章、第2章）、調査の実施による問題点の把握（第3章、第4章）、ナレッジマネジメントの紹介とその考え方および事例の整理（第5章）、第1章から第5章までのまとめとそれを踏まえた提案（第6章）の4つに分かれる。

---

<sup>13</sup> 大辞林第3版、三省堂。

<sup>14</sup> McDonough, Adrian M., *Information Economics and Management Systems*, New York, McGraw-Hill, 1963, pp.70-76. (松田武彦・横山保監修、長坂精三郎訳『情報の経済学と経営システム』好学社、1965年、73-78頁。)

<sup>15</sup> たとえば、野中郁次郎・紺野登『知識経営のすすめ ナレッジマネジメントとその時代』筑摩書房、1999年、Milton, Nick, *Knowledge Management for Teams and Project*, Oxford, Chandos Publishing, 2005. (梅本勝博・石村弘子監訳『プロジェクト・ナレッジ・マネジメント』生産性出版、2009年)、関口恭毅『情報品質 データの有効活用が企業価値を高める』日本規格協会、2013年など。

第1章では、意思決定力の向上のために情報の充実がなぜ重要となるのか、意思決定者が必要とする情報を入手できるようにするために重要となる取り組みはどのようなものかを、主に意思決定に関する先行研究をもとに検討する。そのために、意思決定論をレビューし、組織およびその意思決定の特徴、組織の意思決定を形成する個人の意思決定の限界を確認したうえで、意思決定において組織が果たすべき役割をとくに情報伝達経路の確立という点から論じる。

第2章では、自治体の情報環境を意思決定への支援という視点から検討する。まず、自治体における意思決定と情報についての先行研究を確認したうえで、自治体の情報政策の一部である「情報管理政策<sup>16)</sup>」に着目してその経緯を整理する。次に、自治体における経営・意思決定支援を目的とした自治体経営情報システム<sup>17)</sup>の研究概要とそこから得られる示唆・課題を検討し、今日の自治体における情報環境を情報システムと利用可能な情報の2点からまとめ、最後に今後の課題を提示する。

第3章では、自治体における政策担当者が、意思決定のための情報をどこから集めているかについて、アンケートの結果をもとに検討する。まず、地方自治体における政策決定に関する実証研究のうち、意思決定プロセス及びそこでのアクターの影響力やアクターからの情報収集に関する先行研究の到達点を整理したのち、第3章で扱う調査の着眼点を明らかにする。次に、調査の設計や分析方法を記述し、調査結果から政策担当者が意思決定に用いる情報を収集する際に働きかける対象に関する傾向と特徴をまとめる。

第4章では、自治体職員に対するインタビュー結果をもとに「自治体職員一人ひとりが意思決定に用いる情報に差異がある」かどうかを検討する。そのために、意思決定者が「決定のために利用しあるいは利用しうる情報」の差を決定する要素とされる「情報の分散化の程度」「組織の情報システムの構造」<sup>18)</sup>の前者を中心に、自治体職員が情報収集のために働きかける対象、そこで求める情報の種類・内容、働きかけるタイミングやその際にとりうる手段等に関するインタビューの結果をもとに検証し、自治体の意思決定力向上のために考慮すべき点の抽出につなげる。

第5章では、意思決定者が決定の際に用いる情報を充実させるための具体的な方策を検討するために、ナレッジマネジメントとそこで議論される組織における情報共有の手法に

---

<sup>16)</sup> 西尾勝「自治体の情報政策」『自治体の情報政策』学陽書房、1989年、216頁。

<sup>17)</sup> 斎藤達三『自治体経営情報システムの原理 政策形成の新戦略』ぎょうせい、1998年。

<sup>18)</sup> 宮川、前掲書（2010年）、65頁。

着目する。民間企業におけるナレッジマネジメント導入の背景や現状、公的部門への適用に際して認識すべき点、組織における情報共有の手法に関する先行研究を整理し、日本の自治体におけるナレッジマネジメントに関する先行研究・導入事例を検討したうえで、組織としてのメリットを生かした情報共有・伝達手法の提案につなげるためのポイントを導出する。

第6章では、第1章から第5章までの検討結果を踏まえ、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実という観点から自治体およびその職員の意思決定力をより向上させるための方策を提案する。

## 第1章 組織における意思決定と情報

### 第1節 はじめに

本章では、組織の意思決定力を向上させるために、なぜ情報の充実が必要となるのか、意思決定者が必要とする情報を入手できるようにするために重要となる取り組みはどのような取り組みかを、主に意思決定に関する先行研究をもとに検討する。まず、意思決定論をレビューしたうえで、組織の意思決定が個人の意思決定を合成したものであることを確認する。次に個人の意思決定に目を向け、個人による意思決定の限界を整理し、それを踏まえた上での組織の役割を、とくに情報の伝達に着目して考える。さいごに、情報技術を用いた組織的な取り組み例として、経営情報システムに関する先行研究に目を向ける。そのなかで、本稿全体での議論の対象である行政組織、とくに自治体についても適宜言及する。

### 第2節 意思決定論のレビュー

意思決定とは、「行動に先立って行われる行動の選択<sup>19</sup>」をいう。意思決定をするには、目標、代替的選択肢の集合、各代替的選択肢の期待される結果の集合、各結果がもたらす効用の集合、意思決定ルール<sup>5</sup>の5つの前提が必要となる。意思決定には、追求すべき目標があり、それを実現するための選択肢が与えられたとき、それぞれの選択肢の結果を予測し、その結果がもたらす効用を計算したうえで、基準に照らして望ましい選択肢を一つ選ぶのである。

そのプロセスについては、多くの論者が見解を示しているが、そこに含まれるステップについてはほとんど一致している<sup>20</sup>。それらの見解に含まれるステップは、サイモンがあげた意思決定の4つの局面<sup>21</sup>のうち、最初の3局面である<sup>22</sup>。

---

<sup>19</sup> 桑田・田尾、前掲書（2010年）、27頁。

<sup>20</sup> 宮川、前掲書（2010年）、46-47頁。

<sup>21</sup> Simon, Herbert A., *The New Science of Management decision Revised Edition*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1977, pp.40-41.（稲葉元吉・倉井武夫訳『意思決定の科学』産業能率大学出版部、1979年、55-56頁。）

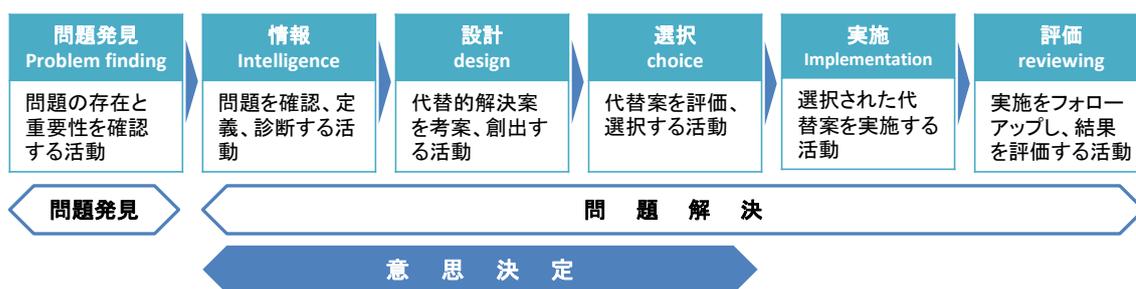
<sup>22</sup> サイモンは意思決定の主要な局面として、以下の3つに加え、④再検討活動：過去の選択を再検討すること、をあげている。ただし、実際にサイモンが論じているのは大部分が①～③の局面についてである。宮川はサイモンがあげた④再検討活動については、次のサイクルの情報活動に含めることもできるのではないかと指摘している。

- ① 情報活動 (intelligence activity) : 意思決定が必要となる条件を見きわめるため環境を探索すること
- ② 設計活動 (design activity) : 可能な行為の代替案を発見し、開発し、分析すること
- ③ 選択活動 (choice activity) : 利用可能な行為の代替案のうちから、ある特定のものを選択すること

意思決定は、③の「選択する」という行為だけと考えられがちであるが、①～③の全体のプロセスとして理解することが有効な考え方といえる。意思決定をプロセスとしてとらえることで、ある特定の意思決定をする局面それ自体を複雑な意思決定過程ととらえることが可能となるからである。意思決定過程のそれぞれの局面は下位レベルの問題を生み出し、その問題を解決するためには同じような諸局面をたどることとなる<sup>23</sup>。サイモン自身はその例として、②の設計局面において、代替案の発見、開発、分析のために新しい情報活動が必要となる場合をあげている<sup>24</sup>。

なお、このような意思決定のプロセスと、問題解決のプロセスとの関係は、図表2のように整理することができる。もちろん、問題解決の実施、評価の局面においても、さまざまな問題が生じ、それについての意思決定がなされる。その際、下位レベルの問題が生じれば、さらなる意思決定が必要となるのである。

図表2 問題発見、問題解決と意思決定



宮川 (2010) 図表 2-5 をもとに筆者作成

また、意思決定はさまざまな視点から区分することができる。ルーティン的意思決定とそうでない意思決定 (重要な意思決定、真の意思決定など)、決定主体による分類として個

<sup>23</sup> 田中政光『経営学史叢書7 サイモン』文真堂、2011年、58頁。

<sup>24</sup> Simon, *op. cit.*, 1977, p.43. (稲葉・倉井訳、前掲書 (1979年)、59頁。)

人的な意思決定と集団的意思決定、権限の集中の程度により集権的意思決定と分権的意思決定、結果が組織を拘束する期間により長期的意思決定と短期意思決定<sup>25</sup>、決定が他の決定に与える影響の有無から一つの決定と複数の決定を包摂する決定<sup>26</sup>などである。ここでは、サイモンによるプログラム意思決定と非プログラム意思決定の区分と、それぞれで用いられる技術について紹介したい。

意思決定は、それが反復的で常軌的である程度に応じて、プログラム化されるとともに、それが稀にしか起こらず、構造化されず、また特別に重大である程度に応じてプログラム化が困難となる。プログラム化する決定としない決定との間に区別を設けることで、それぞれの決定の際に用いられる、互いに異なる技術を分類することが可能となる<sup>27</sup>。その分類は図表3で示される<sup>28</sup>。

図表3 意思決定における伝統的技術と現代的技術

意思決定の種類	意思決定技術	
	伝統的	現代的
<b>プログラム化するもの</b> <b>日常的反復的決定</b> (これら进行处理するために特別な処理規定が定められる)	(1) 習慣 (2) 事務上の慣例： 標準的な処理手続き (3) 組織構造： 共通の期待 下位目標の体系 明確な情報網	(1) オペレーションズ・リサーチ： 数学解析 モデル コンピュータ・シミュレーション (2) 電子計算機によるデータ処理
<b>プログラム化しえないもの</b> <b>一度きりの構造化しにくい</b> <b>例外的な方針決定</b> (これらは一般的な問題解決過程によって処理される)	(1) 判断、直観、想像力 (2) 目の子算 (3) 経営者の選抜と訓練	<b>発見的問題解決法</b> (これは以下のものに適用される) (a) 人間という意思決定者への訓練 (b) 発見的なコンピュータ・プログラムの作成

Simon (1977) Figure1 を引用

<sup>25</sup> 印南一路、『すぐれた組織の意思決定 組織をいかす戦略と政策』中央公論新社、2003年、104頁。

<sup>26</sup> 橋本信之『サイモン理論と日本の行政』関西学院大学出版会、2005年、92頁。

<sup>27</sup> Simon, *op. cit.*, 1977, pp.45-47. (稲葉・倉井訳、前掲書(1979年)、62-65頁。)

<sup>28</sup> 図表3にあげられた意思決定技術の詳細については *Ibid.*, 1977, pp.47-80. (同書、65-108頁。)、より簡潔には田中、前掲書、58-62頁参照。

意思決定には経済学的アプローチ、経営科学的アプローチ、決定理論的アプローチなどさまざまなアプローチが用いられるが、本稿では、意思決定における個人と組織の役割を理解するために、組織の意思決定過程から組織の理解を試みたサイモンの業績を中心に検討をすすめる<sup>29</sup>。意思決定に関する先行研究で示されたモデルには、リンドブロムのインクリメンタリズム、アリソンの3つのモデル、コーエン・マーチ・オルセンのゴミ缶モデルがあるが<sup>30</sup>、検討には含めない。本稿はあるべき意思決定についておよび現実の意思決定をどう的確に記述するかについて議論しないからである。

### 第3節 組織の意思決定

#### 第1項 組織の特色

組織は、「2人以上の人々の意識的に調整された活動や力の体系」と定義することができる<sup>31</sup>。この定義は、組織は人間の活動が素材となって構成されているという点、その人間の活動が体系（＝システム）をなしている点、体系をなし相互に関連する活動が調整されている点、そしてその調整が意識的に行われている点に着目したものである<sup>32</sup>。

ここでいう組織の活動の体系はどのようにつくられ、どのように調整されていくのだろうか。印南によるベンチャー設立と発展の具体例を参考に、組織の特徴をまとめた<sup>33</sup>。大手コンピュータ・メーカーのSEであるAは、友人のBと二人で新しいビジネスをはじめた。商品はAが書く業務用プログラムで、中小企業に対してきめ細やかなサービスとあ

---

<sup>29</sup> サイモンの研究の経営学や行政学といった今日のさまざまな分野への貢献は広く認められるところである。日本の経営学におけるサイモン研究の経緯については、稲葉元吉「サイモン理論とその日本的展開」『成城大学経済研究』155号、2001年、39-54頁。行政学におけるサイモンの位置づけについては橋本、前掲書を参照のこと。また、サイモンの研究を批判的に検討した例として、手島孝『アメリカ行政学』日本評論社、1964年などあげられる。

<sup>30</sup> 順に、Lindblom, C.E., "The Science of Mudding Through," *Public Administration Review*, Spring, 1959, pp.79-88, Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company, 1971（宮里政玄訳『決定の本質 キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論新社、1977年）、Cohen, M.D. and March, J.G. and Olsen, J.P., "A garbage can model of organizational choice," *Administrative Science Quarterly*, Vol.17, No.1 1972, pp1-25.を参照のこと。

<sup>31</sup> Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive The 30th Anniversary Edition*, Cambridge, London, Harvard University Press, 1968, p.73.（山本安二郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳 経営者の役割』ダイヤモンド社、1968年、75頁。）

<sup>32</sup> 稲葉元吉『組織論の日本的展開 サイモン理論を基軸として』中央経済社、2010年、25頁。

<sup>33</sup> 印南、前掲書、54-59頁。

わせて提供することを考えた。原則、Bは営業担当としたが、スケジュールによってはAも営業を行うこととし、さらにスケジューリング、電話対応、事務処理などを担当する秘書としてCを雇った【第1期】。

事業は大成功で、どんなに働いても増加する仕事量に追いつかない状態となった。そこで、コンピュータの知識をもった若い人を中心に、数人のアシスタントを雇い、彼らには営業とプログラム書きの両方の仕事をしてもらった。初期に雇った中で信用できると判断したDとEの二人に、リーダーを務めさせた。秘書のCにもひとりアシスタントをつけた【第2期】。

さらに受注が増えたため、時間給ベースのアルバイトを中心にプログラマーを、出来高制にもとづいて営業マンを雇用した。この段階で、プログラム開発部隊と営業部隊を正式に分けることとした。DとEの二人にそれぞれの責任者兼リーダーにつけ、ある程度の判断を任せるようになった【第3期】。

組織も大きくなり、受注も途切れず獲得できているが、変化の著しいコンピュータの世界で現在の好調がいつまでも続くとは限らない。OSの変更などにより、現在のサービスが不要になることも考えられる。そこでAは自らの直属のスタッフとして、新規事業開発部を作り、新規の商品・サービスを専門に考えさせることにした【第4期】。

この事例における【第1期】の特徴は、メンバーの役割分担とサポートの体制の構築にある。この状態は先の組織の定義を満たすことから、3人で分業と調整を行う、小さな組織が誕生したことになる。【第2期】の特徴は、組織の階層化、換言すれば垂直的分業にある。【第3期】の特徴は、プログラム開発部隊と営業部隊の分化、およびそれぞれの責任者兼リーダーとなったDとEへの権限移譲にある。そして【第4期】は、新規事業開発部の創設によるライン・スタッフ機能の分離が特徴となる。例を踏まえると、組織の特色と組織化することの重要な意味は、分業（垂直的分業、水平的分業、ライン・スタッフ機能の分離を含む）、専門化、調整、権限移譲などの手段を講じることにより、個人ではできないことを実現することにあるといえる<sup>34</sup>。

---

<sup>34</sup> 階層化により組織とそのアウトプットが安定することを示す事例として、サイモンの時計屋の例が有名である。1万個の部品から時計を組み立てる時計屋A、Bがいるとする。時計屋Aは電話などで作業を中断するたびにばらばらに分解し、仕事にもどってきたときには最初から組み立てなおす。時計屋Bは、1個の時計が1000個の部品のサブアセンブリ10個から成るように、またそれらのサブアセンブリ自体が安定的な構成要素となるようにデザインした。さらにこれらのサブアセンブリの各々が、さらに100個の部品から成る10個の安定的なサブアセンブリとなるように考慮した。作業の中断が多くなると、時計屋Bは明らかに時計屋Aが一つの完成品をつくるよりも速く、きわめて多くの時計を組

現代の行政組織に目を向けると、その特徴として、膨大化、統一性と階層性、独任制と責任の明確性、官僚制、民主的統制の重要性があげられる<sup>35</sup>。企業との対比という観点からは、大規模であること、組織活動によって産出され組織外に供給される産出財が多様であること、この産出財が組織の生存または発展の継続にとって有効か否かを判定する統一的一元的な判定基準が存在しない（企業にとっては利潤という明確な基準があるが、行政組織の基準として用いられるものは公共の利益というあいまいなものである）、組織外の人間に対し公権力を行使する、公平な処理が強く要請されている、規範による拘束が細かく厳しい、独占的性格が強く競争が乏しいなどが指摘される<sup>36</sup>。加えて、分業、専門化、調整、権限移譲といった組織全般の特色を行政組織も有することは疑う余地がない<sup>37</sup>。

## 第2項 組織の意思決定 その特徴

意思決定は、個人のみならず企業や政府のような組織体にとっても、その活動の基礎にある、きわめて重要なものと考えられてきた。たとえばサイモンの主著の1つである『経営行動』は組織の意思決定の観点から組織がどう理解できるかを示そうとしたものであり、その中で、サイモン自身が意思決定こそ組織の管理にとって鍵だと考えてきたことを明らかにしている<sup>38</sup>。ここでは、組織における意思決定を「協働体系において協働する人々の活動を、その協働目標の達成に貢献できるように決定するプロセス<sup>39</sup>」にとらえ、組織の

---

み立てることができる、というものである。Simon, *op. cit.*, 1977, p.111. (稲葉・倉井訳、前掲書 (1979年)、155-156頁。)

<sup>35</sup> 行政教育研究会『組織管理』文理書院、1965年、28-29頁。

<sup>36</sup> 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、71頁。今日のいわゆる行政改革では、施策や事業の有効性を確認するための目標の設定や競争的要素を組み込む制度の導入など、このような特徴のマイナス面を減らすための取り組みがなされているが、だからといって組織が有するこれらの本質的な特徴がなくなるわけではない。

<sup>37</sup> たとえば、行政組織においても健全な組織の体系をつくるうえで、職を分類し、機能と責任を明確に定めることは、重要であると認識されている。区分の方法としてはやはり垂直的区分と水平的区分があげられ、前者は権限と責任による区分をさし、後者として目的による分類、方法または技術による分類、遂行される地域による分類、対象とする人またはものによる分類、利用しうる知識による分類の5種類があげられている。三宅太郎『行政における組織と管理』早稲田大学出版部、1961年、74-75頁。また、管理者の意思決定のためのスタッフ業務の重要性についても指摘されている。君村昌「スタッフとライン」(辻清明編『行政学講座4 行政と組織』東京大学出版会、1976年) 99頁。

<sup>38</sup> Simon, Herbert A., *Administrative Behavior Fourth Edition*, New York, The Free Press, 1997, xii, ix-x. (二村敏子ほか訳『新版 経営行動 - 経営組織における意思決定過程の研究』ダイヤモンド社、2009年、x, xiii頁。)

<sup>39</sup> 宮川、前掲書 (2010年)、41頁。

意思決定について考える<sup>40</sup>。

まず、組織における意思決定は具体的にどのようにすすめられるのだろうか。ある企業の財務取締役が工場建設の資金手当てとしてある金額を借り入れる契約にサインする場合として、桑田・田尾の挙げた例をもとに考えてみたい<sup>41</sup>。なお、財務取締役は、企業組織においてこの意思決定をし、組織をその決定に従わせる権限を持っているものとする。

技術部門の部長が、彼の部門がデザインした特定の工場建物（見積費用 5 億円）が必要だと決定する。技術部長の直接の上司である全般管理者は、その概要について技術工学的な側面では反対しないが、コスト面でそれだけの価値があるかに疑問を持つ。意思決定の前に社長や何人かの取締役は、この追加投資のリスクを承認する気があるか打診し、資金手当ての可能性や時期について相談する。その結果、コスト削減を中心とする探索のやり直しを要求する意思決定をし、コストを 4 億円に切り詰めるよう技術部長に指示する。その指示を受けて、技術部長が部下たちと再度提案を練り直したのち、正式に提案が起草され、技術部長、全般管理者たちの承認を経て、取締役会に提示される。取締役会では議論の後提案を承認するが、コスト見積りのミスや建設資材などの価格変動リスクを折り込んで、資金手当ての金額は 4 億 5 千万円にするよう修正する。次いで、ある利子率以下での抵当借入によって、できれば A 社から資金調達することが決定され、財務担当取締役がこれに着手することを許可する。財務担当取締役が A 社と交渉し、取締役会で決められた条件を満たす契約を成立させ、契約書にサインすることになる。

この過程において、最終の交渉を行い、サインするという意思決定をするのは財務担当取締役であるが、その意思決定はほとんど従属的なものである。このプロセスの主要な決定は、特定の個人または集団によりなされたものではなく、多くの個人、取締役会での意思決定とそれらの相互作用を通じて導き出されたものである。たとえば財務取締役による A 社との交渉が取締役会で決められた条件に依存していたように、技術部長が各主体の意思決定は、その前段階でなされた意思決定に依存する。この例が特徴的に示すように、組織における意思決定は、「合成された」意思決定であるといえる<sup>42</sup>。組織では、

---

<sup>40</sup> 日本の公的組織の意思決定の研究例としては、経済社会総合研究所システム分析調査室「地方財政における意思決定の分析」『経済分析』第 71 号、1978 年、西尾勝「日本の中央省庁の意思決定方式」『行政学』有斐閣、1993 年、小島祥一「日本の公共的意思決定システムとその改革 経済政策決定過程を中心として」宮川公男編『政策科学の新展開』東洋経済新報社、1997 年などがあげられる。

<sup>41</sup> 桑田・田尾、前掲書、37-39 頁。

<sup>42</sup> Simon, *op. cit.*, 1997, pp.305-307. (二村ほか訳、前掲書 (2009 年)、474-476 頁。)

意思決定担当者が自らの決定の基礎となる前提のうち、多くのものを所与として受け取ることにより、そうでなければ得られないような広い範囲での考慮にもとづいて決定がなされるともいえる<sup>43</sup>。

また、組織における意思決定は、意思決定に携わる者が組織のどの階層に属しているかによりとりあつかう決定の内容が異なる。これが意思決定の垂直的分業である。先の例でいえば、技術部門の部長が新たに建設する工場建物の見積もりを5億円と決定するまでには、技術部門内のそれぞれの担当者によってより細かい意思決定がされていると考えられる。

意思決定を階層構造にすることのメリットは、このように多人数が関わる問題でも階層を順次たどりながら、やがてその大枠・基本の部分を少数の人々のグループで決定することが可能となることにある<sup>44</sup>。また、意思決定に多くの人に関わることで、意思決定に必要な情報を多様な観点から収集できるだけでなく、意見の相違を創造的に利用することが可能となる<sup>45</sup>。

また、分業は専門化とも関係する<sup>46</sup>。先の例で、工場建物建設費用の見積りの決定は技術部門の部長が、銀行からの資金調達についての決定は財務取締役が担っていたように、組織においては専門化されたスキルからメリットを得るために、特別のスキルを要求するすべての過程が、必要とするスキルを有する人に担われるよう細分化される。同様に意思決定において専門知識のメリットを得るために、特定の知識やスキルを要求する決定がそのような知識やスキルを有する人々に委ねられるよう、可能な限り配分するのである。組織の規模が大きくなれば、専門化と分業がより容易になること、そしてそれがより一層の専門化を促すことは、大都市の市役所と小規模な村役場における組織および個人が分担する業務の比較を想像するとわかりやすいであろう。

さらに分業および専門化は、意思決定の一部を定型化することにつながる。ここでいう定型化とは、同じ種類の意思決定を、繰り返し、または複数人が同様に行うことである。組織の定型的な意思決定には、選択すべき行為自体が決まっている場合と、選択の手続き

---

<sup>43</sup> 橋本、前掲書、31頁。

<sup>44</sup> 印南、前掲書、109-110頁。

<sup>45</sup> その一方で留意すべき点として、責任の所在の分散化、不明確化と、それにもないリスクの高い意思決定をする可能性が生じることがあげられる。宮川、前掲書（2010年）、80-82頁。

<sup>46</sup> Simon, *op. cit.*, 1997, pp. 188-190. (二村ほか訳、前掲書（2009年）、292-294頁。)

や決定ルールが決まっている場合とがある<sup>47</sup>。たとえば、通常の生産計画の決定や短期的売り上げ目標の設定、部門ごとの経常予算の決定などである。(自治体の場合では、毎年度の予算編成や、総合計画の策定などが挙げられる)これに対して、新しく直面する問題で、意思決定の手順や手続きが決まっていない場合、頻繁には行われず、決定の手順・手続きが細かく定まっていない場合には、定型化されていない意思決定(非定型的意思決定)がすすめられることになる。たとえば、新市場開拓、新製品開発、新事業開発に関わる意思決定などがあげられる。自治体の場合では、新規事業の立案・実施、新たに義務付けられた計画の策定などが考えられる。

意思決定を定型化することのメリットの1つは、意思決定のスピードアップにある。意思決定が定型化すれば、問題の確認、情報収集、代替案の選択のそれぞれの局面で必要とする時間やエネルギーが少なくなるからである。また、組織における意思決定が分業されている点からは、意思決定が定型化することで、それぞれの意思決定を担う担当者の行動の予測可能性・可視性が高まるため、各担当者が予定調和的な行動をとることができるようになり、組織全体としての意思決定の調整を効率的にすすめることが可能となる点も重要である。また、組織における個人の意思決定能力の向上という面では、特定された範囲の意思決定に精通できること、意思決定の単純化により教育・訓練が容易になること、手続き集やマニュアル化により合理性・効率性の向上をすすめやすくなることが考えられる。そして上記により余ったエネルギーと時間を、定型化されていない新しい意思決定の問題に費やすことで、組織全体のパフォーマンスを高めることができるのである<sup>48</sup>。

また、サイモンは、組織における意思決定は、一般に組織の階層レベルによって性格が異なることを指摘し、下位レベルであるほど定型的性格が強く、上位レベルになるに従って非定型的性格が強くなるとしている<sup>49</sup>。

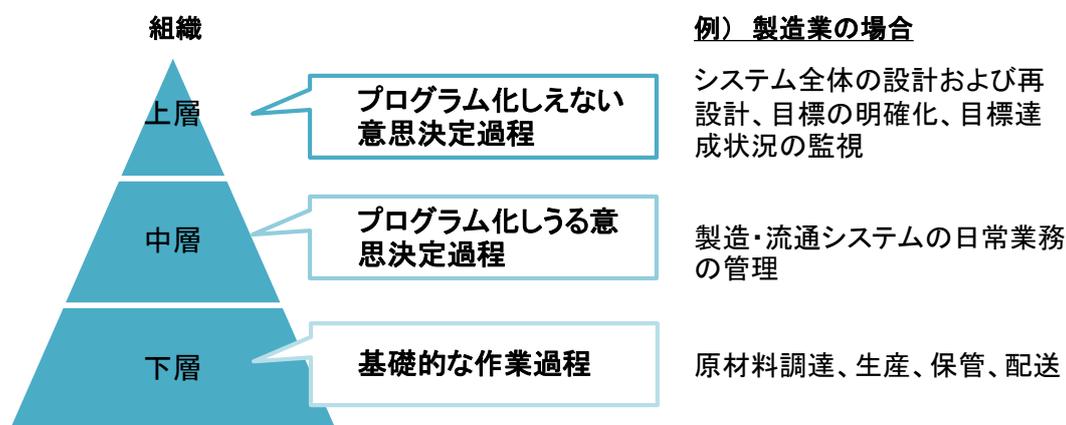
---

<sup>47</sup> 印南、前掲書、99-108頁。

<sup>48</sup> 一方、意思決定定型化のリスクとして、定型的な意思決定が非定型的な意思決定までを拘束することがあるという点があげられる。これは、定型的な意思決定が習慣化し、形式に合わない意思決定を排除する傾向が生じること、個々人が定型的な意思決定を優先して非定型的な意思決定に時間やエネルギーを割かなくなることの2つの意味を含む。同書、105頁。

<sup>49</sup> Simon, *op. cit.*, 1997, pp. 110-111. (二村ほか訳、前掲書(2009年)、154-155頁。)

図表 4 組織階層と意思決定の例



Simon (1977) pp. 110-111 をもとに筆者作成

このように、組織の意思決定は多くの部門やメンバーに割り当てられ、それぞれが専門化した意思決定を担当し、それぞれの専門的な判断は事実として受け入れられる。このことから、組織の意思決定はかなり分権化しているということもできる<sup>50</sup>。分権化が進む理由は、そもそも単独の個人や集団が意思決定を完結できないような構造になっていること、意思決定の階層が増えると実質的な情報と最終的な意思決定権限者との距離が大きくなり、意思決定プロセス全体についてコントロールできる可能性が小さくなることである。意思決定の重要な情報については、上位者は下位者を信じて基本的には受け入れている。

以上より、組織の意思決定の特徴は、①階層化・専門化にもとづく分業によりなされた個々の意思決定が合成されたものであること、②個々の意思決定を可能な範囲で定型化することにより組織全体のパフォーマンスを高めること、③分業された意思決定の結果は次もしくは別の（階層で考える場合は上位者の）意思決定の際の前提となることにあるといえる。分業、専門化、権限移譲といった組織全般に見られる特色は、組織における意思決定に直接的に影響するのである<sup>51</sup>。このように考えると、分業された意思決定を担う一人ひとりが、どのような意思決定を行うかが、組織全体の意思決定に大きな影響を与えると考えられる。このことは、行政組織、自治体においても大きな違いはないであろう。ただし、行政組織の意思決定を考えるにあたっては、その特色が示すとおり、行政組織が組織

<sup>50</sup> 印南、前掲書、110-112 頁。

<sup>51</sup> 行政の意思決定という側面から、専門分化や決定権限の配分などによる意思決定の組織化をすすめる必要があると指摘する例もある。河中二講『行政管理概論』未来社、1967 年、186-187 頁。

一般のなかでももっとも開放的な社会システムであること<sup>52</sup>に留意する必要がある。

## 第4節 個人意思決定とその限界

### 第1項 意思決定に携わる人間のとらえ方 経済人と経営人

先行研究において、意思決定に携わる人間一人ひとりについては、どのように考えられているのであろうか。本節では、古典的な経済学や決定理論で用いられたモデルとそれへの批判、および代わりに提示されたモデルについて、サイモンの「限定された合理性 (bounded rationality)」をキーワードに整理していきたい。

古典的な経済学や決定理論においては、意思決定の一般的モデル (規範モデル) として、おおむね次のような説明がされてきた。

- ① 目的あるいは価値を明確に規定する
- ② 目標達成に必要なすべての選択肢をあげる
- ③ 各選択肢からの結果を予測 将来にわたっても関連ある結果をすべて予測する
- ④ ③の結果をもとに、②のなかから目的あるいは価値を最大にするものを選び出し、選択する

「すべて」「最大に」ということばに現れているように、ここでは、意思決定者は状況に関して完全な情報を持ち、この情報を処理する最大限の能力をそなえ、効用最大化の努力を払うことが要請されているのである<sup>53</sup>。このモデルは、古典的経済学や決定理論に共通する本質的な前提であり、そこでは、生身の人間から乖離したままで、研究者によって比較的自由に「合理的」選択のモデルがつくられ、分析が行われていたといえよう<sup>54</sup>。

---

<sup>52</sup> 西尾勝、前掲書 (1990年)、71-72頁。

<sup>53</sup> 同書、169頁。

<sup>54</sup> 高橋伸夫『組織の中の決定理論』朝倉書店、1993年、169頁。また、政策決定という特定の場合からの批判の例として、リンダブロムのインクリメンタリズムがあげられる。リンダブロムは、政策決定に際して、政策目的を明確にし、それを実現するためのすべての政策案を包括的に検討し、政策目的を最もよく実現する政策案を採用すべきであるという包括的合理性に沿った規範は、現実に行うことはできないし、実際に行われてもいないことを指摘。それに代わる方法として、現行政策から少しだけ変更する政策案を検討して、変更に関わる部分に検討を集中させ、その中から望ましい政策を採用するというもの (インクリメンタリズム) を提示した (Lindblom, *op. cit.*, Braybrooke, D. and Lindblom, C.E., *A Strategy of Decision*, Toronto, The Free Press of Glencoe, 1963)。イ

これに対しサイモンは、人間の実際の行動に着目して意思決定を検討する場合、少なくとも以下の3点から先のモデルでは説明できないとしている<sup>55</sup>。

- ① 合理性は、各選択に続いて起こる諸結果についての完全な知識と予測を必要とする。実際には、結果の知識は常に断片的なものである。
- ② これらの諸結果は将来のことであるため、価値と結びつける際に想像によって経験的な感覚の不足を補わなければならない。しかし、価値は不完全にしか予測できない。
- ③ 合理性は、起こりうる代替的行動の選択肢、すべての中からの選択を要求する。実際の行動では、これらの可能な代替的行動のうち、ほんの2、3の行動のみしか頭には浮かばない。

サイモンは、人間の「限られた合理性」を承認し、これまでの意思決定モデルを現実の人間の行動に関する「記述モデル」に近づけることを試みたのである<sup>56</sup>。サイモンのいう「限られた合理性」とは、人間の情報処理能力が、それに対処すべき問題の大きさに比べて非常に小さく、限られていることを主張するものとして構成された概念である<sup>57</sup>。この「限られた合理性」の概念は、これまでの合理性に至上性を持たせる理論と人間の感情に優越性を与える理論とのあいだで揺れ動く社会的行動の理論に、人間行動における知覚ないし認知過程の特性を組み入れることによって、「合理的選択の理論」を構築するうえでの戦略的位置を占めるものであったと評価される<sup>58</sup>。

さらにサイモンは、それまで用いられてきた意思決定の一般モデルに該当する人間「経済人」に対して、合理性において制約された人間を「経営人」と呼び、その違いを選択肢の選択基準と、現実世界の捉え方の2つの点から明確に区別している<sup>59</sup>。

---

ンクリメンタリズムは、包括的合理性の理論を政策決定の規範理論あるいは記述理論として用いることを批判し、それに代わるものとして提示されたものであるといえる（橋本、前掲書、52-53頁）。

<sup>55</sup> Simon, *op. cit.*, 1997, pp. 93-94. (二村ほか訳、前掲書 (2009年)、145頁。)

<sup>56</sup> 西尾、前掲書 (1990年)、170頁。

<sup>57</sup> 橋本、前掲書、11頁。

<sup>58</sup> 今村都南雄『組織と行政』東京大学出版会、1978年、181頁。

<sup>59</sup> Simon, *op. cit.*, 1997, pp. 118-120. (二村ほか訳、前掲書 (2009年)、184-187頁。)

図表5 経済人と経営人の違い

	経済人	経営人
選択肢の 選択基準	彼の利用できるすべての選択肢のなかから最善の選択を選ぶ「最大化」	満足できる、もしくは「まあまあ」の行為のコースをさがす「満足化」
現実世界の とらえ 方	現実世界のすべての複雑性に対処している	知覚された世界が現実世界をきわめて「単純化」したモデルであることを認識している

Simon (1997) p. 119 をもとに筆者作成

選択肢の選択基準という点をみれば、経営人は、経済人のように最適とされるものではなく、置かれている状況を踏まえ、満足できる選択肢を探し出そうとする。「縫物をするために干し草の山のなかから針を探そうとする場合、干し草の中から、先の一番とがった針を探し出すのではなく、縫えればよい程度の鋭さを持った針を探し出そうとする<sup>60</sup>」という例は有名である。

現実世界のとらえ方については、経営人は、その知識や能力に制約があるため、処理可能なものとするために、現実の状況を自分の能力に合わせて「単純化」する。決定に直接関連するもの、重要と思われるごく少数の要因にだけ注意を向け、その他の側面を切り捨ててしまい、単純化された現実に対して行動を起こすのである<sup>61</sup>。

経営人は、このような特徴から、すべてのありうる行動の代替的な選択肢を最初に調べずに、また、検討中の選択肢がすべての代替的選択肢であることを確認せずに、行動を選択することができる。加えて、すべてのことがらの間の相互関連性は無視するので、自らの思考の容量に対して不可能な要求をしない比較的単純な経験則で決定することができるのである<sup>62</sup>。

<sup>60</sup> March, James G. and Simon, Herbert A., *Organizations Second Edition*, Cambridge, Blackwell, 1993, p.162. (土屋守章訳『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社、1977年、214頁。)

<sup>61</sup> 田中、前掲書、6頁。

<sup>62</sup> 経営人のように完全に合理的でない人間が成果を上げることができる理由として、順応性、記憶、習慣があげられる。まず、実験的な方法の利用、知識の伝達、結果の理論的予測によって、比較的わずかな経験が、広範囲の事柄の決定に対する基礎として役立つ(順応性)。その結果、思考および観察の著しい制約が達成される。次に、過去に起きた問題が再び起こった時に、以前に起こった問題を解決するために集めた情報やその時の結論を、脳や記録文書、コンピュータ上のデータなどから引き出して利用することができる(記

ただし、規範モデルから完全性・最大化の要請を取り外してしまうと、どの程度情報を収集し、どの程度創造的な手段を検討し、どの程度厳密に結果を予測検討し、どの程度多くの価値を考慮すればよいのかを示す基準がモデル自体から消えてしまう<sup>63</sup>。客観的にいくつかの意思決定を比較すると、決定すべき内容、意思決定者の考え方や資質、おかれている環境や用いることのできる資源などによって、「どの程度」に大きな差が生じうるといふことである。

このように考えると、経営人の選択はとくに意思決定者を取り巻く環境等に大きな変化がない場合には意思決定の実行可能性の確保という点で効果的であるが、たとえばまったくの新規事業に関する自治体独自の決定で、意思決定者が多忙、費用等の制約により得られる情報が限られるといった場合に、「満足化」の水準が大きく下がる可能性を否定することはできない。今日の自治体と職員を取り巻く環境を考慮すると、「満足化」水準の低下とそれが意思決定に与える影響は大きな問題となりうるのである。

## 第2項 個人の立場からみた合理性の限界

経営人の合理性の限界は具体的にどのようなものであろうか<sup>64</sup>。サイモンは、個人の立場から見た合理性の限界として、次の3つをあげる<sup>65</sup>。第1に、個人は、もはや意識の領域には存在しない技能、習慣、反射運動によって制限される。また、個人は、彼が抱く価値および意思決定の際に彼に影響を与える目的の認識によって制限される（たとえば、課の目的を考えるか、役所全体の目的を考えるか）。最後に、個人は、彼の職務に関連した事柄についての彼の情報の程度によって制限される。それは、意思決定に要求される基礎的

---

憶)。さいごに習慣は、意識的な思考の領域から、繰り返して生じる状況の側面を抜き出してしまふことによって、心的な努力の保持を可能にする。Simon, *op. cit.*, 1997, pp. 97-101. (二村ほか訳、前掲書(2009年)、150-155頁。)

<sup>63</sup> 西尾、前掲書(1990年)、171頁。

<sup>64</sup> 意思決定の合理性には、選択の合理性と意思決定プロセスの合理性がある。また、サイモンは決定と合理性について、次のように言及している。まず、決定には、「よい」ということはありうるが、無条件に「正しい」あるいは「間違いがない」ということはありえないことを指摘している。Simon, *op. cit.*, 1997, p. 57. (二村ほか訳、前掲書(2009年)、86頁。) そのうえで、合理性は、行為の目的や判断者の価値と照らし合わせて判断されるものであるとし、「合理的」ということばは適切な副詞と連結して用いることの必要性について言及している。本人が実際に持っている知識に応じて成果を極大化するものであれば「主観的に」合理的、組織の目標に沿ってなされたものであれば「組織にとって」合理的というように。Ibid., pp. 84-85. (同書、129-130頁。)

<sup>65</sup> Ibid., 1997, p. 46, 323. (同書、66-67、498頁。)

情報および与えられた状況に適切な意思決定をするために必要な情報ともにあてはまる。これらの要因によって決められた限界内でのみ、彼の選択は合理的・目標指向的となりうるのである。さらに、この限界は、変化しうるものであり、限界を自覚することで、限界の範囲を変えるための手段を講じることが可能となる<sup>66</sup>。

ここから、合理性に限界を有する個人によってなされた決定を合成し、組織の意思決定とするためには、技能や習慣、目的の認識、必要とする情報の3つの面から、個人と彼らを取り巻く環境に対して組織が働きかけることが重要となることが指摘できる。

## 第5節 意思決定における組織の役割

### 第1項 組織による個人の意思決定への関与

組織の意思決定は個人の意思決定が合成されたものであり、個々の意思決定に携わる個人には先述のとおり合理性に限界があることから、組織としては、個人の意思決定の合理性を高めるために関与する必要があるが生じる。この場合、組織はどのような点について、どのような方法で関与するのであろうか。以下、サイモンの指摘を中心に考察する。

その方法は、大きくふたつに分けられる。一つが、意思決定機能の組織内における配分を検討すること、もう一つが個々の意思決定に影響を与えることである。この二つの手法は、相互に関連をもつ。

まず、組織は個人のために次の決定を行う。①彼の職能すなわち彼の職務の一般的な性質を明らかにし、②権限を配分、すなわち組織のなかのだれがその個人に対して更なる意思決定を行う権力をもつべきかを決め、③組織の中の数人の活動を調整するために必要とされるような他の制限を個人の選択に課す<sup>67</sup>。これはたとえば、ある自治体職員Aを①固定資産税（家屋）の課税担当とし、②家屋の課税担当グループのリーダーとしてBを、土地と合わせた固定資産税の担当課長としてCを配置するとともに、③調査・課税にあたってのルールを明らかにする、データの入力方法を統一するなどにより複数人の担当者間の活動を調整するということである。これは、一人ひとりの組織上の役割と位置づけ、他の組織員との関連を明確にし、個人の意思決定の範囲を設定することでもある。

次に、個々の意思決定に影響を与えるために、メンバーの決定を組織の目的に適合させ、決定を正しく行うために必要とされる情報を彼らに提供するような心理的環境の中に彼ら

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 47. (同書、67頁。)

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 7. (同書、9頁。)

を置くことが重要となる。個人の選択は、「所与の」環境—選択の基礎として選択の主体に受容された諸前提—のなかで行われ、その行動は、「所与のもの」によって定められた範囲内でのみ適応的になるのである。ここでいう「所与のもの」は部分的に個人の問題であると同時に、かなりの程度が組織の問題となる<sup>68</sup>。大切なのはその環境が、達成すべき組織目標の観点からみて望ましい行動を生み出すように規定されているかどうかにある。

組織が個人の心理的環境を確保するために用いる手法には以下のものが挙げられる<sup>69</sup>。このうち手法①、③は先述した意思決定機能の組織内における配分ととくに密接に関わると考えられる。

手法①分業により個人に特定のタスクを与え、個人の注意をそれのみに限定させる

手法②標準的な仕事の手続きを確立する

手法③権限と影響のシステムを確立することで、階層を通じて組織内に決定を伝達させる

手法④情報が流れるコミュニケーション経路をつくる

手法⑤組織の望む決定をくださいよう、一人ひとりを訓練する

①は、業務の内容を、合理性に限界のある、情報収集力・認知力が限られている個人が扱える範囲とするということである。②は個人に分担する業務においてルーティンの業務を一定程度あたえることで、各自が担う決定の回数を減らすというものである。この程度は図表4で示した組織の階層とも関係し、一般的に組織の下階層に属する人が担う業務ほど標準的な仕事の手続きに依る割合が高くなると考えられる。③で一般的な形態は組織における公式な権限のヒエラルキーである。その他に、特定の個人に対する助言機能をもった人・組織、公式的な地位や社会的な関係にもとづいて形成される非公式なシステムが考えられる。④は文字どおり、必要な情報をやり取りしあえるチャンネルをつくることである。⑤は決定に携わる個人に組織の決定の基準を注入するために、各種の研修などを行うことである。

前節であげた、限られた合理性を有する個人に働きかける際の対象となる技能や習慣、目的の認識、必要とする情報・知識それぞれに、これら手法がどのように貢献するかは、図表6のとおりまとめることができる。たとえば手法①の分業は、与えられた業務の実施

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 92. (同書、143頁。)

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 112 (同書、171-172頁。)

に必要な技能を限定し、業務の目的を明らかにするとともに、その業務の実施に際して必要とする情報や知識を限定する。住民票の発行業務を担当する場合と、固定資産税の賦課業務に携わる場合を考えてみるとわかりやすい。さらに図表6によれば、本章の関心である意思決定に携わる個人に必要な情報を行きわたらせるうえで重要となるのは手法③、④であることがわかる。

図表6 働きかける対象と手法の関係

	技能や習慣	目的の認識	必要とする情報
手法① 分業	必要な技能を限定する	業務目的を明確にする	必要とする情報を限定する
手法② マニュアル化	身に着けるべき手続きを明らかにする		同上
手法③ 階層化		業務目的を確認・更新する	必要な情報を入手できるようにする
手法④ コミュニケーション			必要な情報を入手できるようにする
手法⑤ 訓練	必要な技能・手続きを身に着ける		

さらに自治体の場合、ここでいう意思決定のための心理的環境を確保するために用いる手法として、異動を加えることができる。自治体の職員は、企画や財政、その他の部署で5～10年異動なく勤務する職員がいないというわけではないが、概ね3年をめどにさまざまな部署に異動する。この異動が、意思決定に必要な情報の入手にどのように貢献するかを整理しておく。

入庁後一定程度の異動を経験し、さまざまな部署で業務に携わることで、職員一人ひとり、幅広い政策分野に携わり、それらに関する情報に触れる機会をもつことができる。また、より多くの職員・関係者とのネットワークを築く機会ができる。業務に携わる過程で得た情報そのものをすべて記憶するという事は難しいが、ある事業に関する情報とはどのようなものか、どこにどのような情報があるのかを一人ひとりが蓄積することになるのである。組織としても、職員の異動によってグループの構成員が定期的に変更されることで、構成員間で新たな情報や経験を共有することが可能となる。しかしその一方で、異動に際しては引継ぎが必要となるとともに、必ずしも前任者のもつ情報すべてが次の担当者に引き継がれるわけではないというデメリットが生じることも指摘しておきたい。

## 第2項 組織による情報伝達経路の確立

組織における情報伝達は二つの方向をもつ。命令、情報、助言の意思決定者への伝達と、決定された内容の決定者から組織の他の部分への伝達である。手法④は両者に、手法③はとくに後者に関係する。ここではコミュニケーションを「組織のあるメンバーから別のメンバーに決定の諸前提を伝達するあらゆる過程<sup>70</sup>」と定義し、手法③による情報の伝達についてもコミュニケーションの一形態として論じることとする。

コミュニケーションの経路には公式のものと非公式のもの両方があり、前者は部分的には公式的な権威のラインにもとづくものである。さらに、手段としては、公式なもので口頭、記録および報告書、文書の流れ、マニュアルが、非公式なものとしてはうわさ話が例としてとりあげられる<sup>71</sup>。ここでは、組織の様々な場所で発生する情報を、意思決定に携わる個人が正確に受け取ることが重要となる。

しかし、経路や手段が明確な場合にも、正確な情報が伝達されるかどうかは個人のモチベーションに左右されることがある。たとえば、権威に基づき階層化されたコミュニケーションの経路があったとしても、部下が上司に情報を伝えるのは、その伝達が伝達者に不愉快な結果をもたらさない場合、上司がいずれにせよ他の経路からそれを聞き及ぶので、初めに伝えておくほうが良い場合、上司が、彼自身の上司に対応する際に必要な情報であり、それを伝えられていなかったことで不愉快な思いをする場合のいずれかであるという指摘もある<sup>72</sup>。上司が意思決定をするためにどんな情報が必要かを部下が正確にわかっていないというだけの理由で、情報が上に伝達されないことも多い。公式の記録や報告書システムの重要な機能は、どんな情報を上部に伝達するかを決める責任を部下から上司に移すことに見出すことができる。

情報の伝達および収集を阻害する組織的な要因としては、階層化、専門化、集中化・分散化があげられる<sup>73</sup>。階層化とは、権限による情報の伝達を意味する。この場合、部下が伝達しなければならない情報は結果的に自分自身の評価につながるため、問題のある情報の伝達を制限することにつながる。情報を有しているものからそれを引き出すためには、

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 208. (同書、323頁。)

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 211-215. (同書、327-333頁。)

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 215. (同書、334頁。)

<sup>73</sup> Wilensky, Harold L., *Organizational Intelligence*, New York, Basic Books, 1967, p.42. (市川統洋他訳『組織のインテリジェンス 政策決定における知識の役割』ダイヤモンド社、1972年、72頁。)

ありふれた地位の体系を飛び越えて進むことが一般的に必要なのである<sup>74</sup>。

専門化とそれによって生まれる部門間競争は、正確な情報を組織として共有することを妨げる。集中化と分散化はともに問題となる。情報が経営層に集中していると、それ以外の意思決定者は正確で適切な情報のない中で自らの担当する決定をおこなわなければならない。一方で、情報が数多くの下位組織に分散しすぎている場合には、特殊な情報をもつ管理者や専門家が有害な競争関係をもつことや、決定の遅れ、上層部へ伝達する情報の歪曲につながりかねない。よって、組織内における情報をできるかぎりオープンなものとし、意思決定に必要な者が手に入れることができるようなしくみの構築が重要といえる。

組織の部署間の競争が情報の伝達を阻害するという指摘は、今日の地方自治体で取り組まれている行政改革の手法を考える際に新たな視点を加える。たとえば、新規事業の実施や政策的予算の獲得を目的とした部局ごとのプレゼンテーションを導入するという取り組みを考えてみよう。これは、部局間の企画競争を実施することで、組織の活性化を図ることを目的とするものである。しかしこのような場合、部局 A のある担当者が新たな事業の必要性を認識してから、部局 A 内で事業を立案し、プレゼンテーションを終えてその結果が出るまで、事業に関連する様々な情報（たとえば、その事業の対象となる人や地域の現状、問題、ニーズなど）は部局 A 内にとどめられると考えられる。そうでなければ、競争にならないからである。しかし、他の部局 B と情報を共有しなかったことで、部局 B が同様の情報を得るためにさらなる収集コストが必要となった、部局 B で必要とする事業の実施や改善につながらなかったなど、自治体全体からみた大きな非効率が発生する恐れがある。このような結果は、行革の目的に大きく反することとなる。もちろん、事業の対象となる住民等にも大きな不利益を生じさせる可能性も生じる。

上述のようなリスクを軽減するためにも、行革に限らず、あらたな仕組みを導入する際には、それが庁内の正確な情報伝達・共有を妨げることはないか、あった場合その程度は許容範囲かを検討することが重要となる。先の事例について、情報の共有を促進するという立場からは、部局横断的な事業の立案をすすめ、その採択に関する庁内企画コンペを実施することのほうが望ましいといえよう。

また、意思決定に携わる個人が関連する情報を探す場合には、組織のどこにどのような情報があるかに関する期待と理解に応じて、コミュニケーションをとるとされる<sup>75</sup>。情報

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 45-46. (同書、77 頁。)

<sup>75</sup> March・Simon, *op.cit.*, p.201. (土屋、前掲書、275 頁。)

の位置と、それを意思決定者が知っているかどうかで、それが関連する意思決定ポイントでその情報を利用できるか否かが決まるということである。さらに、意思決定を急ぐほどその時に利用可能な情報のみに頼ることになりがちであり<sup>76</sup>、意思決定を急ぐのは緊急かつ重要な案件であると考えられることから、そのような場合にもできるだけ迅速に対処できるよう、意思決定者が必要とする情報の組織における所在に関する期待と理解が一致しているよう、組織として対応することが重要となる。このような取り組みより、組織を「人間の情報処理能力の限界を広げる機構<sup>77</sup>」とするということが可能となるのである。

これに関してサイモンは、意思決定のための情報不足は、情報そのものが不足しているのではなく、膨大な量の情報を処理するわれわれの能力にあるとし、情報から私たちが必要とする部分だけを取り出し、選択的にとり入れることが情報技術の進歩により可能となった点に着目する<sup>78</sup>。今日の情報革命の重要な点は、機械そのものの進歩ではなく、情報がどのように伝達されうるのか、どのように記憶や検索のために組織されうるのか、そして、思考や問題解決、意思決定にどのように利用されうるのかを理解することを助けてくれる科学の進歩にある。情報処理の過程を理解することで、情報があふれる状態、情報に溺れる状態を避けることができるというのである<sup>79</sup>。この指摘を踏まえ、本章の最後で、情報技術を用いた意思決定に必要な情報の整備・提供に関する研究の概要に触れておくこととする。

### 第3項 経営情報システムの概要

企業をはじめとする組織体の情報システムとは、情報技術のもつ技術的合理性を駆使して<sup>80</sup>、組織における情動的相互作用<sup>81</sup>を効率的・効果的に遂行することにより、企業や管理活動を支援するシステムである理解されることが多い<sup>82</sup>。そのなかで、とくに企業などの

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 190. (同書、257頁。)

<sup>77</sup> 橋本、前掲書、62頁。

<sup>78</sup> Simon, *op. cit.*, 1997, p. 226. (二村ほか訳、前掲書(2009年)、350-351頁。)

<sup>79</sup> *ibid.*, p. 227. (同書、352頁。)

<sup>80</sup> 情報システムと情報技術の活用を分けて考える論者もいる。たとえば遠山は、情報システムは、情報技術を駆使する、しないに関わらず、企業その他の組織体の業務や管理活動を効率的かつ効果的に遂行するための「手段」となることにその意義がもためられるものとしている。遠山暁『現代経営情報システムの研究』日科技連、1998年、2-3頁。

<sup>81</sup> ここでいう情動的相互作用とは「情報の処理、創造、交換、蓄積のための人々の間の相互作用」をいう。伊丹敬之・加護野忠男『ゼミナール経営学入門 第2版』日本経済新聞社、1993年、549頁。

<sup>82</sup> 遠山、前掲書、2頁。

組織体における情動的相互作用を支援するメカニズムが経営情報システムと呼ばれるものである<sup>83</sup>。

なお、経営に必要とされる情報は、図表7のとおり分類することができる。

図表7 経営情報の分類

企業の内・外のいずれで発生したか	社内情報、社外情報
管理サイクルのどの段階で発生するか	計画情報、実施情報、統制情報
どの機能分野で発生するか	生産情報、販売情報、在庫管理情報、会計情報、 営業情報、人事情報、給与情報
権威づけされているかどうか	公式情報（フォーマル情報）、非公式情報（インフォーマル情報）
数量化されているかどうか	計数情報（定量的情報）、非計数情報（定性的情報）

宮川他（2004）p. 114 をもとに筆者作成

ここでは、最も一般的に受容され、研究・実践の大枠として利用されている概念であるとされる<sup>84</sup>、経営情報システム（MIS：Management Information Systems）、意思決定支援システム（DSS：Decision Support Systems）、エキスパートシステム（ES：Expert Systems）、戦略的情報システム（SIS：Strategic Information Systems）の概要を整理しておく。

MISは、既存の財務や生産に関する記録をもとに、必要な情報を必要に応じて必要な形態で必要とする管理階層に提供する情報システムの実現を目標とするものであった。しかし、MISは意思決定とその前段階の情報処理活動とを分離してとらえ、意思決定に貢献する情報処理活動の効率化を追求するという特徴をもち、システム自体もそのように設計されていたため、定型的な業務処理や管理上の決定・判断レベルにしか貢献しなかったという評価がなされている<sup>85</sup>。サイモンもMISにより生み出された大量の情報はミドル・マネジメントレベルの幾人かの管理者には有用であったが、トップ経営者にはそれほど興味のあるものではなかったとし、その理由として、トップ経営者が意思決定を行う上で必要と

<sup>83</sup> 遠山暁他『経営情報論 新版』有斐閣、2008年、16頁。

<sup>84</sup> 遠山、前掲書、36頁。

<sup>85</sup> 遠山他、前掲書、58-60頁。

する情報の大部分は、機械的な処理によってまとめられる内部記録から得られるものではないことをあげている<sup>86</sup>

MIS の反省を踏まえ、非定型的な管理上の決定や判断に直接的に貢献することを目的として検討されたのが、DSS である。DSS は意思決定と情報処理を区別することなく、意思決定プロセスそのものを情報処理の次元から支援するものである。さらにサイモンの分類によるプログラム化できる意思決定とできない意思決定の中間的特性をもつ意思決定を担う上位管理者の支援を行うシステムであった。企業における実際の意思決定そのものが中間的な意思決定として認識されることから、DSS は経営情報システムのあるべき姿として評価されている。その一方で、システムで扱う意思決定タスクそのものが組織にとって有効かどうかは検討外となっていること、意思決定者の主体性を重視するシステムであることから意思決定者の能力に依存する部分が大きいことが問題として認識される<sup>87</sup>。

DSS の問題を克服するために、知識工学における知識と技術の応用により論理が不明確な問題に対しても専門的知識のもとで人間的推論を行い、「良い決定」を導こうとする ES の活用が検討され、DSS はエキスパート DSS、インテリジェント DSS へと発展した。また、DSS は個人の意思決定ではなく集団の意思決定を支援する集団的意思決定支援システム (GDSS : Group Decision Support Systems)、トップレベルの意思決定を支援する経営者支援システム (ESS : Executive Support Systems) にも発展している。

さらに 1980 年代半ばには、他社との差別化と既存事業の質的改善によって組織の戦略的な優位性を確保・維持することを目的とする SIS が登場した。この SIS は既存の技術を活用するものであったが、これまでの経営情報システムが組織内の管理や業務上の意思決定にどのように貢献するかという視点から検討されたものであるのに対し、環境に対して戦略的に価値を生み、競争優位の実現に活用できるかという視点から検討されるものであるという点に大きな違いがあった。情報通信技術による情報処理の標準化が模倣を容易とし、持続的な競争優位が保てなくなったなどの理由から SIS の成功も長くは続かなかった<sup>88</sup>。しかし SIS は、リストラクチャリングやリエンジニアリングその他の革新戦略の推進へとつながるとともに、それらの展開の基礎となっているとされる<sup>89</sup>。

---

<sup>86</sup> Simon, *op. cit.*, 1977, p.127. (稲葉・倉井訳、前掲書 (1979 年)、177 頁。) 同じく 1997, pp. 242-243. (二村ほか訳、前掲書 (2009 年)、374-375 頁)。

<sup>87</sup> 遠山他、前掲書、66-67 頁。

<sup>88</sup> 同書、69-73 頁。

<sup>89</sup> 遠山、前掲書、86 頁。

## 第6節 本章のまとめ

本章では、組織の意思決定力を向上させるために、なぜ情報の充実が必要となるのか、意思決定者が必要とする情報を入手できるようにするために重要となる取り組みはどのようなものかを検討するために、意思決定論のレビューののち組織の意思決定と個人の意思決定の限界、それを踏まえた意思決定における組織の役割を確認した。二つの問いへの回答として、以下のとおりまとめた。

まず、なぜ情報の充実が必要となるのかについてである。組織の意思決定は個人の意思決定を合成したものであり、分業された意思決定の結果は次もしくは別の意思決定の際の前提となることから、個々の意思決定を担う一人ひとりがどのような意思決定を行うかが組織全体の意思決定に大きな影響を与えると考えられる。その一人ひとりの意思決定がいわゆる意思決定の規範モデルを満たすことは不可能であり、実際には置かれた状況を踏まえ満足できる選択肢を探し出すことになる。意思決定を担う個人は技能・習慣、目的の認識、そして必要とする情報の三つの点で合理性に限界を有するからである。とくに今日の自治体と職員を取り巻く環境を考慮すると、「満足化」水準の低下とそれが意思決定に与える影響は大きな問題となりうることから、情報収集に関する個人の合理性を組織的に補完することが重要となるのである。

つぎに、意思決定者が必要とする情報を入手できるようにするために重要となる取り組みはどのようなものかについてである。個人に特定の意思決定を許しうるかどうかは、その個人が意思決定をするのに必要な情報を伝えうるかどうか、その決定により行動に影響を与えられる組織の他の個人に伝えうるかどうか、に大きく影響される。しかし、決定に関係する情報は組織のさまざまな場所で発生し、組織における情報伝達には阻害要因が存在するため、意思決定に携わる個人が、他が得た情報を得る、他の決定内容を正確に受け取ることができるような環境を組織が整えることが重要となるとともに、意思決定者が必要とする情報の組織におけるに関する期待と理解が一致しているよう、組織として対応することが重要となるということである。

そのために組織が具体的に何に取り組むべきかについては、より詳細に検討する必要がある。加えて、意思決定者が決定に必要な情報を入手できるようにするためには、このほかに、異動や必要とする情報を入手するための方法を学ぶ研修の実施（訓練の一部）が考えられる。これについては、稿を改めて検討していきたい。

また、本章で検討したコミュニケーション経路の確立においては、組織内にすでにある

情報を対象としており、情報をとくに外部環境から収集するという視点が抜け落ちてしている。これは、すでに紹介したとおり、意思決定においては情報が足りないことではなく、適切に選べないことが重要な問題という見解をサイモンがもっていたことに大きく影響を受けていると考えられる。しかし、本稿で対象とする自治体が西尾の指摘のとおり外部の環境に大きく依存する開放系のシステムであり、外部の環境に応じて適宜政策を検討し、実施につなげることを前提とすれば、組織が今もっている情報を伝達すれば十分ということとは決してなく、その前に必要な情報を収集するという機能が重要となることを忘れてはならない。

以上を踏まえ、次章では自治体における意思決定と情報についての先行研究を確認したうえで、今日の自治体の情報環境を整理することとしたい。

## 第2章 自治体の情報環境の現状と課題

### 第1節 はじめに

第1章では、組織の意思決定力を向上させるために、なぜ情報の充実が必要となるのかに加え、意思決定者が必要とする情報を入手できるようにするために重要となる取り組みはどのようなものかを検討した。自治体においては、意思決定者が必要とする情報を入手できるようにするために、どのような取り組みがなされているのだろうか。

本章では、自治体における意思決定に資する情報環境について確認することを目的とし、まず、自治体における意思決定とそこで用いられる情報の種類や特性、次に自治体の情報管理政策の経緯と特徴を整理する。さらに、自治体の経営や意思決定に資することを目的として検討された自治体経営情報システムに着目し、その概要をまとめるとともに、そこから示唆と課題を導出する。その内容を踏まえ、今日の自治体における情報環境の現状をまとめ、最後に今後の課題を提示したい。なお、本章では自治体の情報環境を、自治体内の情報システムと職員が利用することができる情報の内容2点から考えることとする。

### 第2節 自治体における意思決定と情報

#### 第1項 自治体における意思決定

意思決定を「行動に先立って行われる行動の選択<sup>90</sup>」にとらえると、自治体においてもさまざまな場面でさまざまな意思決定がなされている。待機児童の解消を目的として、新しい保育所をつくるということも決定であるし、どの場所につくるか、どの運営形態を採用するかも決定する必要がある。保育所への入所に際しては、保護者からの申し込みを受け、入所の可否を決定する。

今日、多岐にわたる自治体の活動内容は、大きく規制とサービス提供に区分されるが<sup>91</sup>、これらは情報や税金等をインプットすることにより産出されるアウトプットと考えることができる。インプットとアウトプットのあいだにはインプットされた情報を分類し、貯蔵し、加工する過程が生じており、これを自治体における意思決定の過程ということもでき

---

<sup>90</sup> 桑田・田尾、前掲書、27頁。

<sup>91</sup> 地方自治体における活動を整理したものとして、西尾勝『行政の活動』有斐閣、2000年。地方自治体に限らない行政活動の体系的な研究としては、行政管理研究センター『行政活動の基本構造 行政作用の本質と機能に関する調査研究』、1985年がある。そこでは、行政の活動を監督、資格検定、企画検査、監視、排出規制、土地利用調整、助成、支給、社会保険、工事（公物管理）、設置（営造物管理）、経営、その他の13に分類している。

る<sup>92</sup>。また、行政の業務の性質を情報処理ととらえ、その観点から業務を国民や企業の個別事案の処理、政策の実施活動、適切な政策の形成・策定、情報の提供の4つに類型化した場合も<sup>93</sup>、それらの実施にはさまざまな決定とその前提となるさまざまな情報が必要となる。

自治体の意思決定の種類とそれを担う者については、図表8のように整理することができる。ここでは意思決定を政策的、戦略的、戦術的の3つに区分し、首長、部局長、課長がそれぞれの決定を担うとしている。政策、施策、事務事業の政策体系とその所管を考慮してもおおむねこの整理は妥当であるが、戦術的意思決定の下には事業実施時における個々の決定が存在し、それを職員一人ひとりが担っていることを忘れてはならない。また、このような整理から、自治体においても意思決定の垂直的分業がなされていることは明らかである。

図表8 自治体における意思決定の種類

意思決定の種類	主な担当	性格・内容
政策的意思決定	知事、市町村長	設置目的とトップの政治的価値意識を基準とした幅広く多岐にわたる施策間の重みづけ、実施の有無の決定。
戦略的意思決定 (施策と対応)	部局長	一つの目的を達成するための複数の手段を互いに評価し、選択したうえでの、最適の手段の決定。
戦術的意思決定 (事業と対応)	課長	どんな方法で実現するか、いかに効率よく行うか等問題を構成する部分の決定。

加藤（1976）p. 259 をもとに、筆者作成

## 第2項 自治体と情報

自治体におけるさまざまな意思決定に際してインプットされる情報には、どのようなものがあるのだろうか。ここで扱う情報は、地方自治体が活用するもの、すなわち「政策目標の実現のために行政が主体的にかかわる情報、具体的には行政が収集・管理・利用する情報<sup>94</sup>」と言い換えることができる。保育所の例でいえば、どの場所につくるかを検討する際には、待機児童数が現時点で多い地域、待機児童数の将来的な予測、利用できる土地

<sup>92</sup> 加藤富子「情報管理」（辻清明編『行政学講座4 行政と組織』東京大学出版会、1976年）251頁。

<sup>93</sup> 森田朗「行政のIT化がもたらす可能性—客観的な政策策定を目指して—」『行政&情報システム』Vol.48、April、2012年、7-8頁。

<sup>94</sup> 勢一智子「政策と情報」（大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書房、2010年）114頁。

の有無などの情報が必要となる。入所の決定に際しては、保護者から提出される書類に記載された事項からに入所要件を満たしているかが検討される。

情報は、形而的側面と内容的側面を有する<sup>95</sup>。前者はいかなる媒体で表現するのかに関すること、後者は何についての情報かに関することである。自治体において活用される情報の形而的側面は、情報化の進展により大きく変化した。紙だけでなくデータの活用が一般的となり、その結果映像や音声の利用も容易になったといえる。

情報はそれが示す内容により区分することもできる。たとえば、地域全体に関する情報と一部地域に関する情報、市民全般に関する情報と一部市民に関する情報、政策全般に関する情報と個別政策に関する情報、外部環境に関する情報と内部環境に関する情報などである。外部環境と内部環境の区分でいうと、前者は住民や地域社会等、自治体の外にある主体に関する情報、後者は内部の人・モノ・金に関する情報、事務・事業の進捗に関する情報等があげられる。

別の切り口として、①社会経済動態に関する情報、②（これまでの取り組み成果も含めた）ストックに関する情報、③財務に関する情報（単価、メンテナンス経費など）、④債務に関する情報、⑤資源に関する情報（政府部門にとどまらない、利用可能な財源や人材）といった区分も考えられる<sup>96</sup>。また、具体的に事業を立案する際には、地域の実情・課題に関する情報、市民のニーズに関する情報、すでに実施しているもしくは新規に実施を検討している事業の内容・効果に関する情報、企業や NPO を含む他団体が実施している類似の事業に関する情報、自団体の資源（予算や人員など）に関する情報、国等からの補助金に関する情報、協力・協働できそうな団体に関する情報などを入手することが欠かせない。

次に、自治体における意思決定の際に必要な情報は、どのように収集されるのだろうか。自治体の情報収集については、さまざまな区分・視点から整理を試みた先行研究がみられる<sup>97</sup>。まず、自治体自らが調査する能動的な活動と、事業者等に一定の報告義務などを課すことにより情報を入手する受動的な活動に区分することができる<sup>98</sup>。能動的活動

---

<sup>95</sup> 城山英明「情報活動」（森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、1998年）266頁。

<sup>96</sup> 新藤宗幸『概説 日本の公共政策』東京大学出版会、2004年、250-255頁。

<sup>97</sup> 以下にあげるもののほか、情報収集のために政府が用いるツールについて整理した研究として Hood, Christopher C., *The Tools of Government*, London, Macmillan, 1983 がある。

<sup>98</sup> 勢一、前掲論文、145-152頁。

の例は、国勢調査、市民を対象としたアンケート、審議会、立ち入り検査などである。受動的な情報収集としては、申請、届出制・報告義務、苦情相談や問い合わせなどがあげられる。

収集する情報と法令との関係の強弱から、法令等に根拠を有し、蓄積される情報、直接法令の規定によらないものの法令に付随して集積される情報、法令に基づかないが公益上の要請から収集される情報、自治体が任意に一定の目的をもって収集する情報、自治体が事務、事業を行ったことにより付随的に集積される情報といった整理も可能である<sup>99</sup>。

図表 9 自治体が収集する情報

情報収集の態様	例
法令等に根拠を有し、蓄積される情報	住所、氏名、年齢、性別（住民基本台帳法） 本籍、続柄（戸籍法） 所得額、固定資産評価額（地方税法）
直接法令の規定によらないものの法令に付随して集積される情報	犯罪歴、破産宣告
法令に基づかないが公益上の要請から収集される情報	浸水、がけ崩れなど防災に関する情報 一人暮らし・寝たきり老人に関する情報
自治体が任意に一定の目的をもって収集する情報	各種アンケート結果、人事に関する情報 叙勲申請や表彰・顕彰の際に収集した情報
自治体が事務、事業を行ったことにより付随的に集積される情報	図書館の貸し出し履歴 健康診断結果、施設の利用状況

天野（2005）をもとに筆者加筆作成

情報収集のルートに着目し、構造化・非構造化の2つに分類することもできる<sup>100</sup>。前者は管理者が責任をもつ活動の監督のために設けられた公式のルートを通じたルーティン的・定型的な収集、後者はそれ以外の非公式ルートによる収集である。管理者の意思決定においては、構造化されていないルートでの情報収集も必要とされる。この構造化・非構造化の分類は、管理者による組織内からの情報収集に目を向けたものであるが、自治体職員が外部から情報を収集する際にもあてはまるであろう。

<sup>99</sup> 天野巡一「情報管理とマネジメント改革」（廣瀬克哉編著『情報改革』ぎょうせい、2005年）、202頁。

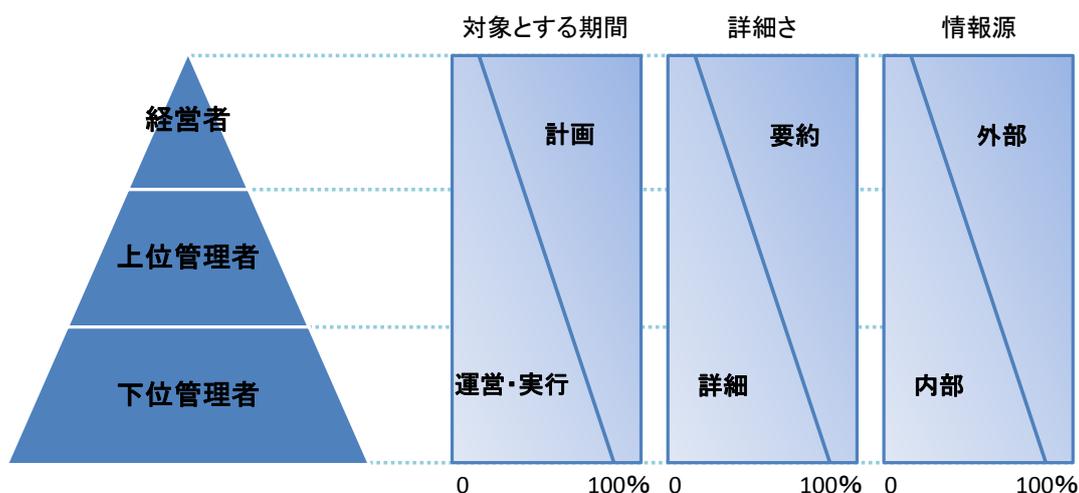
<sup>100</sup> 宮川、前掲書（2010年）、55-56頁。

### 第3項 意思決定と情報

自治体の意思決定においてそれに携わる者はどのような情報を必要としているのだろうか。ここでは、主にサンダースの研究を手掛かりとして検討していきたい。サンダースは、経営（マネジメント）におけるコンピュータ利用に関する研究の端緒として、経営においてどのような情報が必要とされているかを2つの点から整理している<sup>101</sup>。

まず、携わる意思決定の種類により必要とする情報は異なるということが指摘される<sup>102</sup> (Sanders1972 : 12-13)。それをまとめたのが図表 10 である。ここでは、意思決定者のレベルを3段階に区分し、情報が対象とする期間、情報の詳細さ、情報源の3つの違いが示される。たとえば、事業運営レベルを担当する下位の管理者は、日々の決定に必要な情報を必要とする。いわゆる経営者は、長期間の計画や政策を決定するための情報を必要とする。また経営者は要約された情報を必要とし、下位の管理者は詳細な情報を必要とする。

図表 10 意思決定者のレベルと必要とする情報



Sanders (1979) figure1-5 をもとに筆者作成

3 つめの情報源については、下位の管理者は生産管理のためのフィードバック情報を、経営者は新しい工場の建設をするために製品の売れ行きや公害防止、地方税、競合他社の反応などといった外部環境に関する情報を必要とするとして説明される。ただし今日の自治体

<sup>101</sup> Sanders, Donald H., *Computers in Business: an Introduction Fourth Edition*, New York, McGraw-Hill, 1979.

<sup>102</sup> *Ibid.*, pp.12-13.

の場合、現場に近い下位の管理者が担当する事業に関わる地域の現状、対象者のニーズや事業に対する評価、他団体の事例、法規制に関する情報を適切に把握しておく必要がある点に留意しなければならない。

また、サンダースは、意思決定に有用で適切な情報であるために必要な特性として、正確性、適時性、完全性、簡明性、適合性をあげる<sup>103</sup>。

正確性とは、客観的事実をどの程度忠実に反映しているかを示す基準である。正確な情報ほど価値が高いが、意思決定において用いる情報にどの程度の正確さが必要とされるかは、意思決定の種類や状況に左右される。

適時性とは、伝達されるタイミングに関する基準である。情報は意思決定者が必要とするときに利用可能である必要がある。いかにこのほかの基準を満たしていても、利用できなければ情報の価値は低くなる。たとえば事業者の財務状況に関する正確で完全な情報が事業者選定の1か月後に意思決定者に届けられても、決定をくつがえすことは難しい。このことは、組織内での情報伝達の重要性に関する指摘につながる。

完全性とは、意思決定前提として利用するために必要なすべての内容を備えているかどうかに関する基準である。そのままの情報で意思決定に利用できるという情報は完全性が高く、他の情報によって補完されてはじめて意思決定を行うことができるという情報は完全性が低い。この基準は、どこまでを一つの情報ととらえるかに左右されるのに加え、その情報を前提として行う意思決定の種類や内容に影響を受ける。たとえば、事業の効果を検証するにあたっては予算の執行状況だけでなく、目標の達成状況や対象者の反応、要した時間などを複合的に検討する必要がある。事業の効果に関する意思決定を行う場合には、予算の執行状況という情報は不完全なもので、他の情報と合わせてはじめて完全なものに近づくとするわけである。

簡明性とは、明快さ、わかりやすさに関する基準である。どんなに重要な情報であって意思決定者が理解できなければ、利用されずに終わってしまう。表やグラフを用いて生のデータを要約し、そのポイントを明らかにした情報は簡明性が高いといえることができる。

適合性とは、利用目的との関連の程度、整合性に関する基準である。意思決定者が行おうとしている決定に関して関連が高い情報は「知る必要」が大きい情報、適合性が高い情報となる。同じ情報でも、携わる意思決定の内容により適合性の高低は異なる。

また、政策に関連のある情報で良質なものは、明確性、適時性、信頼性、妥当性、広

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, pp.14-16.

域性を有する情報であるという指摘もある<sup>104</sup>。ここでいう明確性とは情報を利用しなければならないものにとって理解可能であることを、適時性とは利用者の必要に即応できること、信頼性とは同じ手順を使う多様な観察者が同じ方法で観察できることを意味する。妥当性とは現実を理解するための具体的な概念と尺度を備えていることをいい、この基準には論理一貫性、正確な予測、既存の情報や独自の資料との整合性が含まれる。広域性とは組織目標を最大限に達成させるような主要な政策についての選択的余地や新しい組織目標を示唆しうることを意味する。

これらの指摘をまとめるならば、意思決定において用いる情報は、利用目的に合致していること、正確かつ信頼できるものであること、意思決定者が必要なときにわかりやすい形で入手可能であることという、少なくとも3点を満たす必要があるといえる。もちろんそれは自治体においても例外ではない。

### 第3節 自治体の情報管理政策の経緯と特徴

自治体の政策の一つに情報政策という分野がある。そこに含まれる取り組みは多様で、行政機器内部におけるOA化をはじめとする種々の事務合理化についての政策、情報技術の発展によって可能となった市民と行政機関との間の情報交流のあり方に関する政策、電気通信やコンピュータ技術の発達に伴って生まれた社会におけるさまざまな情報活動のあり方に関する政策などに分類される<sup>105</sup>。電子自治体や地域情報化に関する取り組みにより情報の自由な流れを確保し、市民の利便性の向上や参加を促進するとともに、自治体業務の効率化を図る政策と言い換えることもできる。自治体の情報政策については、すでに多くの研究の蓄積が様々な分野において認められる<sup>106</sup>。

本稿では、自治体における意思決定に資する情報環境について確認するという目的を踏まえ、情報政策のうち「情報管理政策」に着目したい。「情報管理政策」とは、「自治体による情報収集・作成、加工・解析、処理・利用、整理・保管・保存の仕組みに関する政策

---

<sup>104</sup> Wilensky, *op. cit.*, Preface viii-ix. (市川他訳、前掲書、諸言4頁。)

<sup>105</sup> 森田朗「自治体における情報化」(西尾勝編著『自治体の情報政策』学陽書房、1989年)5頁。

<sup>106</sup> 風間規男「高度情報化社会における行政の課題—情報政策の『失敗』の構造—」(片岡寛光編『現代行政国家と政策過程』早稲田大学出版部、1994年)、田崎篤郎「地域情報化の現状と問題点」(東京大学社会情報研究所『社会情報と情報環境』東京大学出版会、1994年)、など。

群<sup>107</sup>」をいう。自治体において広い意味での情報政策が注目されだした大きな要因は情報技術の発達と情報公開制度の導入・公文書館法の施行であるが、それらは自治体における情報管理政策にも大きな影響を与えている。

情報技術を用いた行政情報化・IT 戦略実施の経緯は以下のとおり要約することができる<sup>108</sup>。1960 年、大阪市に電子計算機が導入されたことをはじめとし、昭和 30 年代には行財政の効率的な運営のための取り組みの一環として、事務処理への機械導入が積極的に進められた。昭和 40 年代には電子計算機の利用・導入が全国的に進み、税務事務における事務処理システムの開発や市町村における住民記録システムの実施など、現在用いられている情報処理システムの仕組みの基本が構築された。昭和 50 年代には、当初の各種統計、税務、給与等の大量・定型業務を中心とした集中処理から、少量・多種・非定型業務へと電子計算機の適用範囲が拡大し、住民に対する行政サービスの向上に直接利用されるようになった。昭和 60 年代から平成になり、庁内 LAN 等の情報通信ネットワークの整備が進むとともに、新しいメディアを活用した地域情報化施策が進められるようになった。

2001 年には内閣総理大臣を本部長とする IT 戦略会議が設置された。IT 戦略会議は「e-Japan 戦略」、2003 年に「e-Japan 戦略 II」を策定し、電子政府・電子自治体はいずれの戦略においても重点分野の一つとして位置づけられた。2006 年には「IT 戦略計画」が定められ、オンライン申請率 50%の達成などが目標と定められた。これらの戦略を受け、総務省は 2001 年に「電子政府・電子自治体推進プログラム」、2003 年に「電子自治体推進指針」を策定し、電子自治体の基盤整備等に関する施策を展開、2006 年「電子自治体オンライン利用促進指針」、2007 年「電子自治体推進指針」を策定し、地方自治体におけるオンライン利用推進に取り組んできている<sup>109</sup>。

これらの施策を受けて、2010 年時点での電算処理システムの導入状況は、人事・給与、予算執行で都道府県 100%、市区町村約 95%、予算編成で都道府県 97.9%、市区町村 95.5%となっており、その他防災、消防、環境保全などの分野にも導入が広がっている<sup>110</sup>。また、99.9%の自治体で庁内 LAN が整備され、99.0%で電子メールの利用が、98.7%でファイ

---

<sup>107</sup> 西尾、前掲論文、216 頁。

<sup>108</sup> 総務省『地方自治情報管理概要 ―電子自治体の推進状況（平成 24 年 4 月 1 日現在）―』、2013 年。

<sup>109</sup> 当時の自治体の取り組み状況について、例えばなか中村順「IT 革命と意思決定」（松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想 4 機構』岩波書店、2002 年）を参照のこと。

<sup>110</sup> 総務省『地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果』、2010 年。

ルの共有が可能となっている。LAN に文書管理機能がある自治体は 52.8%、電子決裁は 28.2%である<sup>111</sup>。

さらに情報技術の発達は、管理すべき情報の保存形態や管理のための手法、必要なスキル等に変化をもたらした。それまでであれば、情報の保存形態は、紙、磁気テープ、マイクロフィルムが主なものであり、その有効期限や耐用年数が懸念される点であった<sup>112</sup>。今日では紙に加え、デジタル情報・データベースの活用が主流となっている。とくに後者の保存にあたっては、バックアップをとったり、保存用サーバを他地域に整備したりするほか、クラウドの活用が検討されている。また、情報化の一環として、情報管理に関する規程の整備やセキュリティ対策といった取り組みもすすめられている<sup>113</sup>。

このように、情報技術は内部管理業務に限らず幅広い業務の実施に欠かせないものとなっているが、情報管理政策という点からみれば、システムの機能上、業務によって得られた情報を処理し業務の実施につなげるとともに、それらを保存するという側面に、より大きな影響を与えることとなった。

また、1987年の公文書館法の施行と、1980年代から国に先駆けて地方自治体での取り組みが進んだ情報公開条例の制定は、首長や職員の情報に関する意識を大きく変えるものとなった。とくに情報公開制度は、行政情報がすべて整理・保管され、検索可能であることが前提となる<sup>114</sup>。自治体において日常的に扱われる情報がすべて市民の目に触れる可能性が生じることから、政策を形成する過程でつくられ、用いられる情報の重要性および科学的な情報を蓄積していくことの必要性が認識されるようになった<sup>115</sup>。これは情報管理政策でいう、保存の側面である。

以上のように情報政策に着目するきっかけとなった要因が、情報技術の進展、情報公開制度の普及などであったことから、情報管理政策の分野においても、大きな関心はとくに

---

<sup>111</sup> 総務省、前掲書（2013年）。

<sup>112</sup> 岡田行雄「市民参加としての情報公開」（西尾勝編著『自治体の情報政策』学陽書房、1989年）155-156頁。

<sup>113</sup> たとえば、都道府県市町村あわせて97.2%が情報セキュリティポリシーを策定している。総務省、前掲書（2010年a）、資料編 総括資料全体版 第4節第1表 組織体制・規程類の整備 参照。また、93.0%が重要なデータへのアクセスを制限し、98.4%が重要なデータのバックアップを取得している。同第4節第3表 情報セキュリティ対策の実施 参照。

<sup>114</sup> 岡田、前掲論文、155頁。

<sup>115</sup> 森田、前掲論文、10-11頁。佐藤要輔「自治体計画と環境評価指標」（西尾勝編著『自治体の情報政策』学陽書房、1989年）58頁。

業務を介して集まった情報の処理・利用、整理・保管・保存の局面にあったといえる。本稿の関心である意思決定に資する情報環境という点からいえば、それだけにとどまらず、必要な情報の収集や作成、加工・解析さらには伝達といった他の側面にも着目する必要があるといえる。

## **第4節 自治体経営情報システムに関する研究**

### **第1項 日本における自治体経営情報システムの研究**

本節では、自治体の経営に資する情報管理政策の具体的な展開を示す研究として、斎藤による自治体における経営情報システムの研究に着目する。斎藤は当時の情報化社会に向けた流れを受けて、「自治体行政の情報システムが定型的情報の分野では大きな成果をあげているのに比べて、新しい情報の創造あるいはその増幅としての意思決定情報のシステム化では大幅に取り残されていることは否定しがたいことと思われる<sup>116</sup>」とし、「行政指標」を中心とした経営情報システムを提案している。

当時、情報技術の発展のなかで、自治体においてもさまざまな情報システムの検討・構築がなされてきていた。そのシステム化の内容は、オンライン化、データベース化、システム間のネットワーク形成などであり、これらのシステムで扱われる情報は定型的かつ操作的なものが中心で、窓口業務、統計情報データベースなどが例として挙げられる。自治体における意思決定を支援する情報システムとして見た場合、もちろん、先述の統計情報等が意思決定情報として有用な場合もあるが、それだけで十分か、十分でないとすれば何が必要かを問い、それに対する回答としてこのシステムを提示したのである。自治体における意思決定に必要な情報の収集や作成、加工・解析、伝達について検討を試みたものということもできる。

ここでいう行政指標とは、行政経営に関連する知識や情報を統合・具体化したものをさし、自治体の経営に要請される機能との関連から、事業実施に際しての自治体の役割を規定する「守備範囲形成指標」と行政活動の効果・効率性を検証する「効率性指標」、さらに行政がサービスを提供する際に発生する費用を示す「コスト指標」の3つとして例示される。これらの3つは、相互に密接な関連があり、どれも欠かすことができない自治体行政の基幹的経営情報とみなす<sup>117</sup>。

---

<sup>116</sup> 斎藤、前掲書、まえがき3頁。

<sup>117</sup> 同書、13-18頁。

図表 11 行政指標の体系

指標区分	細分類	概要
守備範囲形成指標	サービス水準	提供するサービスの内容（回数、金額、アウトプットなど）
	受益資格条件	個人/世帯、年齢、居住地など
	供給形態	どこまでを公が担うか
	負担配分	公的負担、私的負担、自発的負担
効率性指標	業務量	業務活動の結果
	コスト効率性	コストからみた業務量の効率性
	人的効率性	人員数及び人件費からみた業務量の効率性
	事業成果	住民の需要の充足にどの程度貢献できたか
	住民の満足意識データ	事業成果に対する住民の価値判断
コスト指標	事業費	事業の実施に係る費用、減価償却費等も含む
	人件費	事業の実施に係る人件費
	事業間接費	事業の実施に伴い発生する間接的な費用
	共通間接費	全ての事業の実施を間接的に補助する様々な活動の費用（人件費含む）

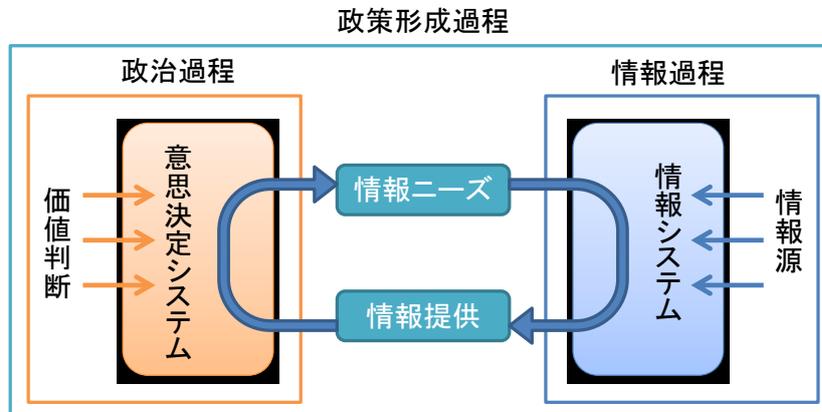
齋藤（1988）をもとに筆者作成

指標という形式の特徴は、情報が定量化もしくは定性的であっても明確な表現がされる点、膨大な情報を集約して作成される点、指標化の背後に情報の収集・加工・分析・維持管理という作業が必要となることが明らかになる点にある。さらに利用に際しては、これらの特徴が、わかりやすさ、共有のしやすさ、さらにはコミュニケーションの手段としての活用しやすさにつながると齋藤は指摘している<sup>118</sup>。

齋藤の提案する経営情報システムは、行政指標というかたちで作成され提供される情報を、政策形成の現場において有効に活用することを保証するために、情報システムだけでなく情報が提示され使用される意思決定システムとの関係までを考慮し、その2つを基軸とするものである。具体的には、図表 12 で示されるとおり、意思決定の場から情報のニーズが示され、情報システムからそれに応じた情報が提供され、それを踏まえた検討の結果さらなる情報が必要となるというループが生じると考える。

<sup>118</sup> 同書、10-12 頁。

図表 12 情報システムと意思決定システム



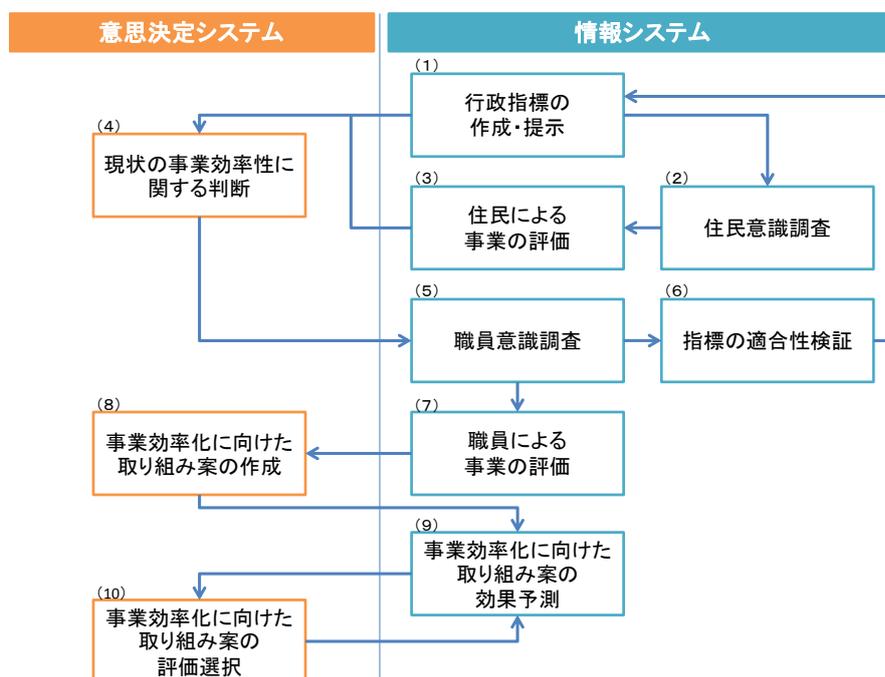
齋藤（1988）図 1-4 をもとに筆者作成

齋藤の研究では自治体経営情報システムを用いた政策形成過程の例として、守備範囲の見直しと事業効率化が取り上げられているが<sup>119</sup>、ここでは事業効率化の例を用いて情報システムと意思決定システムの関連を説明する。

まず、情報システムにおいて行政指標が作成され、その結果が提示される（1）。その一環として住民に対する意識調査がなされ（2）、その結果が住民による事業の評価結果も合わせて提示されることもある（3）。それらを踏まえ、それぞれの担当職員が現状の事業効率性に関して評価を行い（4）、その結果は職員意識調査により集約される（5）。職員意識調査には2つの役割がある。一つが実際に事業に携わる職員による行政指標の検証である（6）。既存の行政指標が事業の状況を適切に表現できていない場合は、行政指標の見直しにつながる。もう一つが職員の評価結果の分析であり（7）、その結果が意思決定システムに送られ、事業効率化に向けた取り組み案を作成することになる（8）。作成された取り組み案の効果は情報システムにある情報をもとに予測され（9）、足りない情報を補充したうえで選択に至る（10）。付け加えるならば、選択・実施の結果は行政指標に反映され、次のサイクルの見直しにつながっていく。

<sup>119</sup> 同書、28-32 頁。

図表 13 事業効率化に関する政策形成過程の例



齋藤（1988）図表 1-6 をもとに筆者作成

## 第 2 項 得られる示唆と残された課題

齋藤の研究において「自治体経営情報システム」と名付けられたシステムは、情報を蓄積し、分析加工するいわゆるコンピュータだけでなく、庁内における情報の流れと、指標という形で意思決定のために必要な情報の内容を明示するものであった。具体的には情報システムとそれが貢献する意思決定システムとの関係がわかりやすく整理されるとともに、自治体経営に必要な情報として守備範囲、成果・効率性、コストの3つがあげられ、それを指標として扱うことの意味と意思決定への活用方法が例示されていた。これはのちに流行し、一定程度の定着をみる行政評価制度や、各種計画書における指標の活用を先取りするものであったといえよう。

指標という形式にこだわらず、意思決定に用いる情報全般の収集・作成、加工・解析、伝達に視野を広げても、以下のような示唆を得ることができる。まず、一つの情報から読み取ることができる内容は限定されているということである。たとえば、コスト指標はコストを示すものでしかなく、そこから住民の満足の程度を読み取ることはできない。また、住民満足度は主観的な満足を示すものでしかなく、回答者が何をもって満足しているまたは満足していないと判断したのかはその結果からだけではわからない。しかし、さまざま

な指標を組み合わせることで、単一の指標からだけでは得られない新しい情報をくみ取ることができるようになる。

次に、複数の情報を組み合わせて検証することで、解釈の妥当性を高めることの必要性である。この指摘は先のものとも関連が強い。指標化にあたっては、一方的で硬直した解釈と利用を避けるために、客観的な実測データに住民の主観的評価データ、職員の主観的評価データを加えることで、指標とその内容の妥当性を高め、豊かでの確な情報を提供するものとするものの重要性と、多角的なチェックと評価、それを可能にするための広い情報ソースを持つことの必要性が言及されている<sup>120</sup>。

さらに、情報を読み取るにあたっての、住民はもちろん、自治体組織内での垂直、水平方向のコミュニケーションの重要性である。指標を介して、指標そのものはもちろん、指標が示す数値が何を表すのかについて、住民および職員間で認識に差が生じる可能性があること、だからこそその違いを明らかにしながら合意を形成する過程の大切さを指摘している<sup>121</sup>。

その一方で、斎藤の研究には、十分に言及されていない点も含めいくつかの課題が見受けられる。その一つが、施策、政策といったより大きな単位で必要となる情報についてである。自治体における経営情報システム検討の直接のきっかけが、事業別予算システムに関する広い視点からの検討であった<sup>122</sup>ことからもうかがえるように、このシステムは概ね自治体の予算の単位をベースとし、それら一つひとつに関連する情報をつみあげていくものである。適用事例としてあげられている K 市で用いられているのも、「町会街灯」「自転車・バイク駐輪場」「公園・広場・緑地」「街路樹」といった単位である。「政策形成の意思決定のレベルに応じて情報内容が集約される<sup>123</sup>」としているとおり、予算の単位より大きな単位での情報には、コストや人件費など、予算の単位で明らかになった数値を集約していくことで把握できるものもある。それ以外にも、施策や政策というより広い単位で住民の満足度を検討したり、その成果を計測したりする必要が生じることへの対応が考えられるべきである。

次に、新たな問題発見、とくに既存事業の改善ではなく新しい事業の検討について必要となる情報はどのように提供されるのかについてである。提案されているシステムは、先

---

<sup>120</sup> 同書、20-22 頁。

<sup>121</sup> 同書、22-24 頁。

<sup>122</sup> 同書、182 頁。

<sup>123</sup> 同書、まえがき 3 頁。

述のとおり、自治体の予算の単位をベースとし、関連する情報を行政指標として整理していくものであり、既存事業とは直接的に関係しない新規事業の検討につながる可能性のある情報については、その収集も含めて議論されてはいない。当時との社会的背景・自治体を取り巻く環境の違いを考慮するとして、激しい環境変化とそれともなう新たな問題、全国的ではない一部自治体もしくは一部地域における問題に、地方自治体の主体的かつ積極的な対応が期待される今日においては、そのような情報を適時・的確に収集し、自治体内で共有することが重要となろう。

最後に、コスト、とくに施設や設備を用いてサービスを提供する際の資本コストのより正確な算定・把握である。この点は斎藤自身も問題として認識し、さまざまな代替的手法を提案しているが、その妥当性の程度は逐次検証する必要がある<sup>124</sup>。

上述した示唆や課題を踏まえ、情報収集・蓄積に関する取り組みが今日、どのように展開しているのかを、次節で検討したい。

## **第5節 今日の自治体の情報環境**

### **第1項 情報システム**

今日の自治体の物理的な情報環境はどのようになっているのだろうか。総務省『地方自治情報管理概要 ―電子自治体の推進状況（平成24年4月1日現在）―』によれば、すべての都道府県および市区町村の94.5%で本庁知事部局において、職員一人につき一台のパソコンが整備済みである。また、都道府県市区町村合わせて95.5%で、庁内LANを経由したインターネットの利用が可能となっている。自治体職員の情報収集においても、インターネットが積極的に活用されていると考えることができよう。

---

<sup>124</sup> 同書、131頁。

図表 14 自治体における職員用パソコンの整備状況 ( ) 内数字は%

		団体数	本庁首長部局において、 一人一台パソコンを整備済み
<b>都道府県</b>		47	47 (100.0)
<b>市区町村</b>	特別区	23	17 (73.9)
	指定都市	20	19 (95.0)
	市	767	716 (93.4)
	町村	932	892 (95.7)
	小計	1,742	1,644 (94.4)
<b>合計</b>		1,789	1,691 (94.5)

総務省「地方自治情報管理概要 —電子自治体の推進状況(平成 24 年 4 月 1 日現在)—」  
総括資料 第 2 節第 1 表「一人一台パソコンの整備状況」を引用

図表 15 自治体における庁内 LAN の外部接続状況 ( ) 内数字は%

		団体数	運用団体数	外部接続の 有無	外部接続先 インターネット	団体内 公共施設
<b>都道府県</b>		47	47 (100.0)	46 (97.9)	46 (97.9)	35 (74.5)
<b>市区町村</b>	特別区	23	23 (100.0)	23 (100.0)	23 (100.0)	17 (73.9)
	指定都市	20	20 (100.0)	19 (95.0)	19 (95.0)	16 (80.0)
	市	767	767 (100.0)	760 (99.1)	742 (96.7)	684 (89.2)
	町村	932	931 (99.9)	920 (98.7)	879 (94.3)	746 (80.0)
	小計	1,742	1,741 (99.9)	1,722 (98.9)	1,663 (95.5)	1,463 (84.0)
<b>合計</b>		1,789	1,788 (99.9)	1,768 (98.8)	1,709 (95.5)	1,498 (83.7)

総務省「地方自治情報管理概要 —電子自治体の推進状況(平成 24 年 4 月 1 日現在)—」  
総括資料 第 2 節第 3 表「庁内 LAN の整備」より抜粋

また、庁内 LAN の機能については図表 16 のとおりである。すべての都道府県の庁内 LAN がイントラネット、電子メール、電子掲示板、ファイルやプリンタの共有、会議室の予約の機能を有している。政令市ではそれに加え、スケジュール管理や文書管理、電子決裁の機能をすべての団体が有している。

図表 16 自治体における庁内 LAN の機能

( ) 内数字は%

		団体数	運用団体数	イントラネット	電子メール	電子掲示板	スケジュール管理
都道府県		47	47(100.0)	47(100.0)	47(100.0)	47(100.0)	45(95.7)
市区町村	特別区	23	23(100.0)	22(95.7)	22(95.7)	23(100.0)	23(100.0)
	指定都市	20	20(100.0)	20(100.0)	20(100.0)	20(100.0)	20(100.0)
	市	767	767(100.0)	760(99.1)	767(100.0)	742(96.7)	747(97.4)
	町村	932	931(99.9)	852(91.4)	916(98.3)	820(88.0)	852(91.4)
	小計	1,742	1,741(99.9)	1,654(94.9)	1,725(99.0)	1,605(92.1)	1,642(94.3)
合計		1,789	1,788(99.9)	1,701(95.1)	1,772(99.0)	1,652(92.3)	1,687(94.3)

		団体数	運用団体数	施設等管理	文書管理	電子会議	電子決裁
都道府県		47	47(100.0)	46(97.9)	42(89.4)	34(72.3)	40(85.1)
市区町村	特別区	23	23(100.0)	22(95.7)	20(87.0)	9(39.1)	20(87.0)
	指定都市	20	20(100.0)	19(95.0)	20(100.0)	11(55.0)	20(100.0)
	市	767	767(100.0)	662(86.3)	443(57.8)	278(36.2)	280(36.5)
	町村	932	931(99.9)	727(78.0)	419(45.0)	247(26.5)	145(15.6)
	小計	1,742	1,741(99.9)	1,430(82.1)	902(51.8)	545(31.3)	465(26.7)
合計		1,789	1,788(99.9)	1,476(82.5)	944(52.8)	579(32.4)	505(28.2)

		団体数	運用団体数	ファイルの共有	プリンタの共有	会議室予約
都道府県		47	47(100.0)	47(100.0)	47(100.0)	47(100.0)
市区町村	特別区	23	23(100.0)	23(100.0)	23(100.0)	23(100.0)
	指定都市	20	20(100.0)	20(100.0)	20(100.0)	19(95.0)
	市	767	767(100.0)	766(99.9)	762(99.3)	751(97.9)
	町村	932	931(99.9)	910(97.6)	926(99.4)	809(86.8)
	小計	1,742	1,741(99.9)	1,719(98.7)	1,731(99.4)	1,602(92.0)
合計		1,789	1,788(99.9)	1,766(98.7)	1,778(99.4)	1,649(92.2)

総務省「地方自治情報管理概要 —電子自治体の推進状況(平成24年4月1日現在)—」  
 総括資料 第2節第3表「庁内 LAN の整備」より抜粋

なお、1996年7月に47都道府県、666市及び23特別区を対象として実施された地方自治体におけるグループウェアの導入及び利用状況についてのアンケート（有効回答率37.4%）では、グループウェアを導入している自治体は、都道府県の回答数21のうち14団体、市247のうち40、特別区7のうち3という結果であった<sup>125</sup>。導入されている機能は、電子メール、電子会議（電子掲示板）、スケジューリング管理（会議室予約、公用車管理）、導入目的は「情報の共有・創造・加工」「業務の省力化・迅速化」「コミュニケーションの促進」「文書の削減」、導入効果として業務の省力化や職員間の情報共有が認識されていた。

最後に調査の結果を踏まえ、「地方自治体におけるグループウェアは、コミュニケーションの支援機能を中心として業務の効率化を図ることを目的に、都道府県を中心に導入が進められている。しかし、その具体的な効果や評価は明確ではなく、今後の導入に関しても積極的な自治体と懐疑的な自治体とに分かれているのが現状である」とまとめられていた。

それが大きく変化したのは、先述の「e-Japan 戦略」「e-Japan 戦略Ⅱ」の導入がきっかけである。地方自治体に対しては2001年「電子政府・電子自治体推進プログラム」、2003年「電子自治体推進指針」を策定、その結果、各自治体におけるIT基盤としてホームページや市内LANが、またLGWANや住民基本台帳ネットワーク、公的個人認証などの全国的な電子自治体の基盤が整備された<sup>126</sup>。

情報技術の進展と電子自治体に向けた取り組みにより、2000年以前と比べて地方自治体の情報環境は大幅に向上したといえる。新たに災害に備えたデータのバックアップやセキュリティの向上などの課題も生じている。それに加え、大量のデータの蓄積と共有が可能となったからこそ、どのような情報収集したうえでいかに加工し効果的な利用につなげるかについても検討の余地があろう。

## 第2項 利用することができる情報の内容

今日の自治体において利用することができる情報の内容には、どのような特徴が見られるであろうか。インターネットがあたえた影響と斎藤の研究から導き出された3つの課題の現状の2点から検討したい。

---

<sup>125</sup> 松井啓之「行政におけるグループウェア」『オペレーションズ・リサーチ』10月号、1996年。

<sup>126</sup> 総務省、前掲書（2013年）。

まず、前節で庁内 LAN の整備により、自治体職員の情報収集においてもインターネットが積極的に活用されていると考えられることを指摘したが、実際にインターネットにより自治体職員が活用しやすくなった情報とはどのようなものが考えられるだろうか。紙から置き換えられた情報、映像など立体的なものを視覚化した情報、これまで存在しなかった/もしくは埋もれていた情報の3つに区分して整理する<sup>127</sup>。

紙から置き換えられた情報として端的なものは、統計情報である。中央省庁が公表しているものはもちろんだが、都道府県・市町村が公表している「統計書/統計年鑑」を考えるとわかりやすい。今日では多くの自治体の WEB 上で統計情報を入手することができる。エクセル表が公表されていることも多いため、加工・分析も容易になった。以前であれば、必要な統計書を取り寄せ、必要な情報を書き写すかコピーし、分析のためにデータを入力する…といった作業が必要であった。

次に視覚化という意味では、議会中継があげられよう。議会に出席しない職員は議事録でしか確認できなかった議会での議論をリアルタイムでうかがい、文書からは伝わらない雰囲気をつかむことができる。

埋もれていた情報としては、専門家の意見がある。以前は、直接会って話を聴く、講演会に参加する、専門家が執筆した論文や雑誌記事を入手するなどの方法に限られていた。今日、彼ら彼女らが HP や SNS を用いてより容易にかつ頻繁に自らの意見を発信するようになったことを受けて、それらにアクセスして情報を入手することができるようになったのである。

次に、4 節を踏まえ、「行政指標」およびそこで整理した3つの課題について、それぞれ現状をまとめる。斎藤の研究に残された3つの課題とは、施策、政策といった単位での情報収集、問題発見、とくに新しい事業の検討のきっかけとなる情報、コスト、とくに資本コストのより正確な算定・把握である。

まず行政指標の現状であるが、今日、総合計画もしくは個々の政策・施策・事務事業に、目標達成状況・進捗状況を計測するための指標およびその目標値を設定することがめずらしい取り組みではなくなっている。これは、毎年もしくは一定年度ごとに指標値をもとに計画や事業の状況を評価し、その結果を次の取り組みに反映させる、もしくは予算編成の判断材料とすることを目的とするものである。指標の設定は、計画や事業の今後の意思決

---

<sup>127</sup> 上野佳恵『「過情報」の整理学 見極める力を鍛える』中央公論新社、2012年、20頁。

定に必要な情報をあらかじめ指標として明らかにし、計測・把握を確実にを行い、必要なタイミングに意思決定者に提供する準備が整っていることを意味している。

たとえば、市町村を対象とした日本経営協会による調査<sup>128</sup>によると、総合計画における目標数値やベンチマークによる水準値の設定状況として、「住民意見等を取り入れて目標数値等を設定し公開している」の回答割合が 2008 年度調査で 36.3%、2010 年度調査では 46.0%と増加傾向にある。「目標数値等は設定していない」は 45.5%から 41.8%と減少している。この間に総合計画の策定もしくは見直し時期を迎えた自治体においては、新たに目標数値等を設定する動きがみられたといえよう。また、「目標値を設定している」と回答した団体のうち、56.2%が進捗を定期的に把握、およそ 10%が定期的に把握し結果をその他の計画に反映していると回答していることから、指標の実績値を定期的に把握し、何らかの意思決定の場に情報の一つとして提供されていることがうかがえる<sup>129</sup>。

次に施策、政策といった単位での情報収集に関する取り組みとして、指標の設定と意識調査の実施があげられる。まず、先の行政指標の現状でもふれたとおり、計画策定やその評価の実施と関連して、政策や施策単位で指標を設定して、その実績値を収集するという手法が一般的となっている。たとえば子育て施策であれば、今日的な課題を反映させて待機児童数や子育てしやすいと思っている保護者の割合などといった指標が設定される。その他にも、子育て施策の下に位置づけられる各種事業、たとえば保育所の運営や特別保育の実施、子育てサークル支援、子育て相談などの実績や要したコスト、コストの施策単位での合計といった情報が集約され、施策の今後の展開が検討されることになる。それと連動して、三重県のように予算要求時にも施策単位で要求額を整理して公表する例もある<sup>130</sup>。

また、これまでの世論調査とは違った方法でアンケートを定期的実施することで、住民の意向を施策単位で把握する取り組みも広くみられる。調査設計の詳細は団体によりさ

---

<sup>128</sup> 日本経営協会『地方自治体経営力実態調査報告書（平成 23 年 3 月）』、2011 年。

<sup>129</sup> なお、その一方で自治体によっては総合計画のような長期計画で指標と目標値を明確にすることを避け、実施計画レベルで設定する事例もみられるようになった。先の調査では、「総合計画に明記しないが行政内部において目標数値等を設定している」という回答が両年度とも約 10%ある。その理由の一つとして、行政評価を導入している都道府県で 78.3%、町村で 73.2%が「指標の設定」を課題として挙げていることから推測できるように、意思決定に影響を与える指標とその目標数値を適切に設定することの難しさがあげられよう。総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況(平成 22 年 10 月 1 日現在)』、2011 年。

<sup>130</sup> 三重県 HP 2013 年度当初予算要求状況 施策別要求額一覧参照。

[http://www.pref.mie.lg.jp/ZAISEI/HP/yosan/h25yokyu/sesaku/sesakubetsu\\_index.htm](http://www.pref.mie.lg.jp/ZAISEI/HP/yosan/h25yokyu/sesaku/sesakubetsu_index.htm)

まぎまであるが、大枠は施策名もしくは各施策がめざす状態を調査票に記し、それぞれを重要と思うか、現状で満足できるものか等を 5、6 段階で評価するものとなっている。概ねすべての施策について回答者から評価をうけることで、重要性に関する認識が高い施策と低い施策、満足度が高い施策と低い施策といったように、住民の意向を施策間で比較することが可能となる。さらに、一定期間ごとに同様の調査を実施することで、住民の意向の変化を把握することができるというわけである。先に例として挙げた子育てしやすいと思っている保護者の割合といった指標の実績値には、この調査の結果を用いることが多い。

問題発見、とくに新しい事業の検討のきっかけとなる情報は、自治体独自の政策立案の必要性が指摘される今日、重要性が高いものである。その入手にあたっては新しい情報を収集する方法と、入手し蓄積された情報を分析することで課題を読み取る方法とが考えられる。

前者は既存事業の実施過程で行われるほか、問題発見のための調査を実施する、より直接的な情報収集の機会として首長が住民と直接意見交換をする場を設けるなどの方法が用いられる。メール、WEB 上での受付など多様化した手段により自治体に寄せられる住民からの意見や要望も、自治体が入手できる情報の一つである。また、住民の意見や要望を集めて分析することで既存事業の見直しや新しい事業の検討のきっかけにつながることもありうる。これが後者の一例である。そのほか、蓄積された統計情報の分析による課題抽出に取り組む例もある<sup>131</sup>。

さいごに、事業実施に係る正確なコストの把握には、行政の信頼確保と情報開示の徹底の必要性等を背景としてすすめられている公会計制度改革の寄与するところが大きい。改革の意義としては、公社・3 セク等との連携を踏まえた会計の整備による全体的な財政状況の把握、資産・債務改革への対応も掲げられるが、本稿との関連でいえば現金主義による会計処理の補完として、見えにくいコストの明示、正確なストックの把握、将来の住民負担に対する意識づけをすすめること、およびその結果を用いたコスト分析と政策評価への活用が重要となる<sup>132</sup>。

---

<sup>131</sup> 三鷹市の「論点データ集」、滋賀県の「みんなで描く滋賀の未来 2030 年の姿」など。  
[http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c\\_categories/index05001004.html](http://www.city.mitaka.tokyo.jp/c_categories/index05001004.html)  
<http://www.pref.shiga.lg.jp/a/kikaku/2030/index.html>

<sup>132</sup> 総務省『地方公共団体における財務書類の活用と公表について』、2010 年、2-3 頁。

自治体には、財務書類の整備にとどまらず、それを用いた分析とわかりやすい公表、および内部管理（マネジメント）への活用が求められるが<sup>133</sup>、財務諸表の一つである行政コスト計算書は、一会計期間における人件費、物件費等のほか、減価償却費や退職給付費用（退職手当引当金繰入）も含めたフルコストを計上するものである。この行政コスト計算書を事業別・施設別に細分化して作成し（事業別・施設別行政コスト計算書）、行政評価と連携させることにより、正確なコストに基づいた行政サービスの評価が可能となる。

しかし実際には、減価償却費の把握に関する問題が大きい。日本生産性本部による 2010 年の調査では、固定資産台帳の整備は進んでおらず、台帳に取得価額が明記されていないなど、資産の把握が正確にできていない団体が多いという結果が示されている。さらに、約半数の団体では整備完了時期が未定となっている。2011 年実施の調査においても、固定資産台帳の整備が完了している団体は僅か 15%、完了時期が未定の団体は未だ 60.4% という結果であった<sup>134</sup>。事業実施に係る固定資産の減価償却費を正確に算出し、コストとして認識できるかどうかは、自治体により可否がわかれるということである。

以上から、斎藤の研究後、行政指標は広く普及し意思決定への活用も広まったこと、3 つの課題についても新たな取り組みがなされていることが確認できる。しかし、コストの正確な把握に関してとくに顕著であるように、その取り組みは十分なものと言い切ることができず、今後も引き続きの検討と工夫が必要といえる。

## 第 6 節 本章のまとめ

本章では、自治体における意思決定に資する情報環境を確認することを目的とし、自治体の意思決定と情報の関係、自治体の情報管理政策とその展開、自治体経営情報システムに関する研究、今日の自治体における情報環境の順に整理を試みた。

まず、自治体の意思決定と情報の関係については、自治体においても意思決定の垂直的分業がなされ、担う意思決定に適した情報の収集がなされていると考えられる。また、先行研究から、意思決定に有用で適切な情報は利用目的に合致しており、正確かつ信頼性が高いものであり、意思決定者が必要とするときにわかりやすい形で入手できる必要があることを確認した。

---

<sup>133</sup> 同上、4 頁。

<sup>134</sup> 日本生産性本部『地方自治体の新公会計制度の導入に関するアンケート調査』第 4 回、2010 年、第 5 回、2012 年参照。

次に、自治体の情報政策の一つとして情報管理政策に着目し、その展開の経緯から情報管理政策におけるこれまでの関心は業務を介して集まった情報の処理・利用、整理・保管・保存の局面にあったことを確認した。そのうえで、意思決定に資する情報環境の整備という視点からは、必要な情報の収集や作成、加工・解析、伝達といった他の側面にも着目する必要があることを指摘した。

さらに、自治体の経営や意思決定に資することを目的とした自治体経営情報システムに関する研究について検討した。この研究は、情報システムとそれが貢献する意思決定システムとの関係をわかりやすく整理し、自治体経営に必要な情報として守備範囲、成果・効率性、コストの3つを提示するもので、システムという名称ではあるが情報技術に限らず、庁内における情報の流れや利用のプロセスまでを考慮に含めた点が特徴的であった。今日の自治体における評価制度や各種計画書における指標の活用を先取りするものであったといえる。加えて、この研究でなされた情報の読み取り方を示すとともに解釈の妥当性を高めることや情報利用に際してのコミュニケーションの必要性についての指摘は、今日においてもなお重要である。

さいごに今日の自治体における情報環境の現状については、情報技術の発展や国の政策方針を受けてとくに情報システム面で飛躍的に向上したこと、情報活用手段の一つである行政指標は広く普及し意思決定への活用も広まったこと、自治体経営情報システムの研究における課題であった、施策、政策といった単位での情報収集、問題発見、とくに新しい事業の検討のきっかけとなる情報の収集、コスト、とくに資本コストのより正確な算定・把握についても新たな取り組みがすすめられていることが確認できた。3点目については、コストの正確な把握に関してとくに顕著であるように、今後も引き続きの検討と工夫が必要であることも指摘しておきたい。

以上より、自治体における意思決定に資する情報環境は、情報システム面でも内容面でも電子自治体に向けた取り組み以前とくらべて整いつつあるといえよう。その一方で、新しい課題が生じていることも看過することはできない。

先述のとおり、情報技術を利用したデータベースの整備、指標やコスト情報の整備により、自治体が有するストックとしての情報は充実してきた。また、職員一人に対し一台のパソコン整備が進み、庁内 LAN を経由したインターネットへの接続が可能になったことで、職員が自治体外部にある情報にアクセスし、検索するための手段が多様になった。利用することができる、検索することができる情報が増えたということは、それが限られて

いたころとは違った課題を引き起こす。時間に制約があるなかで、多くの情報のうちどれを入手し、検証し、解釈し、利用するかを決めなければならないという課題、これが一つめである<sup>135</sup>。

また、情報の量・内容が増えたからといって、本当に必要としている情報が手に入るようになったかという、そうは言い切ることができない。インターネットが急速に普及する以前の1980年代後半時点ですでに、政策立案に際して、外見上は情報が氾濫し情報過多になっているようにも思われるが、実は肝心要の情報は決定的に不足しているという認識に立つことの重要性が指摘されている<sup>136</sup>。インターネットの普及後も、とくに政策立案において情報は入手しやすくなったが、それは時間や労力などのコストがかからなくなったという面で便利になったということで、昔から努力しても入手できなかった情報は、今でも入手できないことが多いという指摘もされる<sup>137</sup>。このような指摘を踏まえると、すでにある情報に溺れず、本当に必要な情報とは何か、それをどうやって入手するのかを検討し、実行に移さなければならないという課題が浮かび上がる。

これら2つの課題は、組織の情報環境に加え、それを利用し、個々の決定に携わる職員一人ひとりの情報収集に関する能力や行動にも大きく関わるものといえる。第3、4章ではそれぞれ都道府県の部長、課長に焦点をあて、とくにその情報収集の現状を確認していきたい。

---

<sup>135</sup> これについてサイモンは、情報革命により人や組織が世界中に提供することができる情報の量は飛躍的に増大したとし、組織におけるコミュニケーション・システムのデザインにおける主要な要件は、情報の不足をなくすことではなく、供給過剰と戦うことであり、そうすることで自分たちの仕事に最も関連した情報に注意する時間を見つけるであろうと指摘している。Simon, *op. cit.*, 1997, pp. 22-23. (二村ほか訳、前掲書(2009年)、32頁。)

<sup>136</sup> 西尾、前掲論文、235頁。

<sup>137</sup> 真山、前掲書、179頁。

## 第3章 意思決定のための情報収集に関する調査1

### 第1節 はじめに

自治体においては、さまざまな場面でさまざまな意思決定がなされている。そして意思決定は、「本質的に一種の情報処理プロセスである<sup>138</sup>」という言葉からもうかがえるとおり、意思決定のもととなる情報の重要性は認識される場所であるが、それらの情報はどこから、どのように、どのようなものが収集されているのであろうか。

本章では、上記のうち、とくに「どこから」に着目する。これは、政策の担当者が、情報を介して他のアクターとどのように関係するかに着目すると言い換えることができよう。これまでの日本の地方自治体における政策決定に関する実証研究には、政策決定に関わるさまざまなアクターのパワー／影響力を確認するものが複数みられる。本章ではやや視点を異にして、政策過程における種々の意思決定を担う者が、そのインプットとしての情報を収集することを目的として、各アクターにどのように働きかけているのかに着目する。このような視点から意思決定に携わる者の情報収集の現状を把握することで、組織内外における情報の流れ、その特徴、問題の検討につなげ、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けて組織が取り組みをすすめるうえで、どのような課題があるかを考えていく材料としたい。

次節では、地方自治体における政策決定に関する実証研究のうち、意思決定プロセスおよびそこでのアクターの影響力、アクターからの情報収集に関する先行研究の到達点を整理したのち、本章で扱う調査の着眼点を整理する。さらに2012年3月に全国47都道府県の部局長（知事部局のうち会計担当のぞく、および公営企業）と教育長を対象として実施したアンケートの設計および分析方法を提示したうえで、アンケート結果から、政策担当者が意思決定に用いる情報を収集する際に働きかける対象に関する傾向と特徴をまとめる。

### 第2節 先行研究の検討

#### 第1項 先行研究の整理

日本の地方自治体における政策決定に関する実証研究はさまざまな視点から取り組まれている。たとえば、地方自治体の政策形成・決定における意思決定のプロセスに着目した

---

<sup>138</sup> 宮川、前掲書（2010年）、41頁。

ものとして、経済企画庁経済研究所システム分析調査室が実施した調査<sup>139</sup>があげられる。都道府県、市町村における予算編成プロセスを比較することにより、意思決定のプロセスを類型化し、その類型に影響する要因を明らかにすることを目的として行われた調査で、影響する要因として、自治体の規模や財政状況、経済環境といった計量的な要素を用いて分析したものである。

その際のフレームワークとして、クリサインが示した予算編成の意思決定の分析モデルである内部官僚モデルおよび外部環境モデルをもとに<sup>140</sup>、2つのモデルを設定した。前者に近いモデルA型は、首長の影響力が形式的で、実質的な意思決定は内部官僚組織によってなされるなどの特徴をもつものとし、後者に近いモデルB型は内部官僚に対する首長の相対的な力が強いなどの特徴をもつものとする。意思決定プロセスを分析するための材料として、各団体の財政担当者（主として財政課長）に対するアンケートおよび面接調査を実施、その結果、大規模組織では専門化、細分化が進み、各施策に対してそれを担当する内部官僚組織が実質的な決定権をもつこと、小規模組織では首長や議会、国の影響力が強くなることなどを指摘している。

政策決定に関わるさまざまなアクターのパワー／影響力を確認する研究は複数みられる。財団法人自治研修協会地方自治研究資料センターが実施した調査<sup>141</sup>は、地方自治体の政策形成のパターンとそれに影響を与える要因に着目したものである。7つの都市を抽出して、その政策決定の実態や職員の意識を調査し、政策形成のパターンを明らかにしている。さらに、地方政府の政策形成に影響を与える要因として政策形成に関わるアクターを環境要因（国・県の動向、他市の動向など）、行政外部主体要因（議会・議員、各種団体、世論、企業など）、行政内部主体要因（市長、管理監督者、一般職員、職員労働組合）の3つに整理、各市の政策形成のパターンには環境要因よりも外部主体要因、内部主体要因が影響を与えていること、外部主体と内部主体の影響力の程度は、相互の相対的な力関係と姿勢により異なることなどを指摘している。

---

<sup>139</sup> 経済企画庁経済研究所システム分析調査室、前掲書。

<sup>140</sup> クリサインのモデルについては、Crecine, J.P., *Governmental Problem Solving: A Computer Simulation of Municipal Budgeting*, Chicago, Rand McNally & company, 1969.（野口悠紀雄監訳『都市・政府の問題解決法 予算決定へのコンピュータ化マニュアル』春秋社、1981年）参照。クリサインは本書において、サイモンらによって展開された組織理論を基礎として、予算編成における意思決定過程をモデル化している。

<sup>141</sup> 地方自治研究資料センター『地方自治体における政策形成過程のミクロ分析—政策形成の政治行政力学—』、1979年。

慶応義塾大学現代都市行財政研究会が実施した調査<sup>142</sup>はまさに地方自治体における政策形成に様々なアクターがどのような影響力をもっているかを明らかに着目したものである。ここでは、諸アクターを、各自治体と外部との関連に関わる人および団体（労働組合、農業団体、経営者団体、マスコミ、政党、市（区）長、議会及び議員、自治体職員など）と自治体内の影響力にかかわるもの（市（区）長、財務担当課長、企画担当課長、施策担当課長、議会、審議会、住民など）の2つに大別、前者を地方自治体の政治過程についての外部モデル、後者を内部モデルと位置づけている。異なる政策領域において影響力を行使するものが同じかどうか、さらに政策ごとに違いが生じていないかを検証するために、市の市（区）長、助役、議長、第一与党幹事長、第一野党幹事長、財務担当課長、人事担当課長、企画担当課長を対象に、経済・景気対策、文教・福祉政策、建設・土木環境整備の3領域、およびそれらを合わせた全体について調査を実施している。

その結果、外部モデル、内部モデルともに市（区）長の影響力が圧倒的に高く評価されていることが指摘されている。外部モデルでは議会と中央省庁、都道府県と続き、マスコミや消費者団体、婦人運動団体、文化人・学者、労働組合といった政治や行政と直接かかわりのないアクターの影響力に関する評価は低い。内部モデルでは、市（区）長の次に助役と議会が続き、ここでも行政に直接かかわらない住民の影響力は驚くほど低い評価結果となっている。政策領域別に影響力の順序をみると、多少の変動はあるものの、上位に限ってはほぼ固定したパターンがみられた。回答者の役職別にみても、多少の変動はあるものの政策領域とはあまり関係なく特徴がみられていることから、地方自治体においては、諸アクターの影響力の順序関係の大筋は政策領域によってあまり影響されないという結論を導き出している。

本章でとくに着目する政策形成に関わるアクターからの情報収集という点からは、京大法学部政治学研究会が実施した調査の一部として、知事による中央省庁への働きかけの程度を検証したものなどがあるが<sup>143</sup>、既述の財団法人自治研修協会地方自治研究資料センターが実施した調査の一環として行われた「組織と意思決定に関するアンケート調査」にお

---

<sup>142</sup> 小林良彰ほか『アンケート調査にみる地方政府の現実 政策決定の主役たち』学陽書房、1987年。

<sup>143</sup> 農村に分類される府県の知事（農村知事）は、都市に分類される府県の知事（都市知事）と比較して農水省、建設省、運輸省等のライン官庁との接触が多くなること、一方都市知事は自治省および大蔵省を除けば農村知事ほど接触はしていないことが明らかになっている。村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1988年。

いても、各市の職員がしごとを進める際のアイデアの情報源についての設問がみられる。その設問は、上司、同僚、部下、庁内他課の職員、市の出先機関、国や県の機関、議員、地域の各団体・住民・企業、職員組合など 15 の選択肢およびその他から、とくに用いることが多いものを制限なしで選択するというものであった。その結果、情報源としてもっとも用いられているものは「他の自治体での経験」「専門図書」「マスコミ」「研修・講習」であること、職位別にみると、課長職では「部下」からの情報が比較的多く、一般職員では「同僚」「庁内他課の職員」から情報を得ていること、「職員組合」「国や県」の選択率が低いことが指摘されている。

また、海外の調査事例となるが、ジェニングスとホールは、アメリカのエージェンシーのディレクターが意思決定時に利用する 19 の情報源<sup>144</sup>それぞれについて、利用頻度（頻度）や得られる情報の重要性（重要度）に関する調査をおこなっている<sup>145</sup>。その結果、頻度、重要度とも「エージェンシーのスタッフ」が最も高く、「ニュース・メディア」「シンクタンク」が低いという結果となった。また、重要性が高いと認識されている情報源にはアクセスの頻度も高いこと、ヘルスケアなど科学的知見により意思決定がなされると考える分野は政治的な情報源のスコアが低いなど、エージェンシーのタイプが結果に違いを生じさせていることが指摘されている。

## 第2項 本調査の視点

今日にいたるまで、自治体の政策決定過程に関する実証研究の1分野として、意思決定、政策形成におけるパターンおよび各アクターの影響力の程度に着目した調査がなされ、その結果が蓄積されている。総括すると、政策決定におけるアクターの影響力としては、首長のそれが大きく、とくに小規模組織でその傾向が強いと考えられること、職員、とくに管理職職員の影響力も高いこと、政治的要因としての議会・議員の影響力に加え、市民運

---

144 局内のスタッフ、同じ州の他の局、他の州の比較しうる局、連邦政府機関、知事、議員、利益団体、専門職団体、コンサルタント、シンクタンク、ニュース・メディアなど。

145 Jennings, Edward T. Jr., and Hall, Jeremy L., “Evidence-based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making” *IFIR Working Paper*, No. 2009-10, 2009, “Evidence-based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making” *Journal of Public Administration Research and Theory advance Access Published July 21, 2011* 参照。

動や世論の影響も大きいことが指摘できる。また、影響力については、政策ごとに大きな違いはみられなかったという結果も報告されている<sup>146</sup>。

本章では、自治体職員が意思決定に用いる「情報」に着目し、職員を取り巻く諸アクターを意思決定に影響を及ぼすものとしてではなく、情報を得るために働きかける情報源として扱う。意思決定に携わる者の情報収集の現状を「情報源」という側面から把握することで、組織内外における情報の流れ、その特徴、問題の検討につなげ、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けて組織が取り組みをすすめるうえで、どのような課題があるかを考えていく材料としたい。

情報源への働きかけの程度は、頻度と重要度の2つの視点から検証する。今日の情報技術のめざましい発展など働きかける手段の変化を踏まえ、情報を得るために働きかける頻度と、情報源としての重要度に差がでることを想定している。また、意思決定者が所管する政策により、情報源への働きかけの程度に違いが生じているかどうかを確認する。

本調査の視点は以下の3点に整理することができる。

1. 自治体の政策担当者の情報収集にどのような特徴があるのか
2. その特徴は、頻度と重要度により違いが生じるのか
3. その特徴は、回答者の所管する政策により違いが生じるのか

### **第3節 調査の設計**

#### **第1項 調査目的**

本調査の目的は、政策担当者が意思決定に用いる情報を収集する際に働きかける対象に関する傾向と特徴を把握することである。

#### **第2項 調査概要**

調査方法は、より多くのサンプルを確保するためにアンケートとした。アンケートでは、「政策決定時」という問いかけでは漠然としすぎ、回答が困難になると予測されることから、典型的かつ回答者が具体的にイメージしやすいものとして予算編成の場面に限定し、

---

<sup>146</sup> 既述のとおり、回答者が所属するエージェンシーのタイプにより結果に違いが生じている例もある。Jennings・Hall, *op.cit.*, 2009.

予算要求の際に必要な情報を収集するに当たり、例示した「対象」をどの程度活用し（頻度）、どの程度重視しているか（重要度）をともに5段階から選択する内容とした。

アンケートの送付先は、会計担当を除く知事部局、公営企業、教育委員会単位とした。管理者がマネジメントサイクルを回すうえでは様々な情報が必要となる<sup>147</sup>、意思決定者が決定に必要とする情報を組織としていかに適切に供給するかが組織として重要な問題となる<sup>148</sup>という先行研究の示唆を踏まえるとともに、予算編成で考えた場合、枠配分の導入により部全体での調整機能が重要となることによる。

また、全数を対象とした調査が可能であること、それにより一定数のサンプルを確保できることから、都道府県単位での調査とした。

アンケートの概要および回収状況は以下のとおりである。

図表 17 アンケートの概要および回収状況

目的	政策担当者が意思決定に用いる情報を収集する際に働きかける対象に関する傾向と特徴を把握すること。		
対象	都道府県の知事部局（会計担当のぞく）および公営企業局、教育委員会		
調査期間	2012年3月1日～31日	調査方法	アンケート郵送
回収率	65.7%（339） 有効回答は 64.3%（332）		
調査の視点	1. 地方自治体の政策担当者の情報収集にどのような特徴があるのか 2. その特徴は、頻度と重要度により違いが生じるのか 3. その特徴は、回答者の所管する政策により違いが生じるのか		
回答者の概要	企画総務：19.9%、危機管理防災：3.6%、健康福祉10.5%、土木・都市整備11.1%、生活・環境：7.5%、商工労働：11.7%、農林水産：12.7%、公営企業：12.7%、教育9.6%		

また、予算要求の際に必要な情報を収集するに当たり活用する「対象」として示した項目は図表 18 のとおりである。

<sup>147</sup> 宮川、前掲書（2010年）、33-35頁。

<sup>148</sup> 同書、42頁。

図表 18 アンケート調査項目一覧

a.部内、b.他の部
c.他都道府県-同じ所管、d.他都道府県-他の所管
e.都道府県内市町村-同じ所管、f.都道府県内市町村-他の所管
g.都道府県外市町村-同じ所管、h.都道府県外市町村-他の所管
i.中央省庁-所管省庁、j.中央省庁-関係省庁
k.知事、l.議員・議会、m.専門職団体、n.企業
o.大学・研究者、p.調査研究機関、q.報道関係者、r.都道府県民
s.利害関係者、t.実施協力団体、u.審議会・委員会、v.職員組合

#### 第4節 調査結果の分析方法

先にあげた調査の3つの視点から調査結果を検討するために、2つの分析をおこなう。

##### 第1項 頻度および重要度の平均値を用いた比較

記述統計量を算出し、その結果をもとに次の8つについて検討した。また、回答者の所管により頻度、重要度の平均に差があるかどうかを検証するために、SPSSを用いて独立変数を所属、従属変数を頻度、重要度のポイントとする対応のない1要因の分散分析とTukey法による多重比較を行った<sup>149</sup>。

###### (1) 自治体内と自治体外の比較

a.部内、b.他の部の結果を他と比較することで、意思決定に際しては集めやすい社内情報を重視しがちであるという指摘<sup>150</sup>がされるなか、自治体内での情報収集をどの程度活用しているかを検証する。

###### (2) 国・都道府県・市町村の比較

c.他都道府県-同じ所管からj.中央省庁-関係省庁の結果より、国、他都道府県、市町村のどの部分を意識しているかを把握する。またその結果が、都道府県に期待される役割の位置づけと合致するものかを確認する。

<sup>149</sup> 多重比較の実施にあたって、Tukey法は各群のデータ数(n)が一致する必要があるが、SPSSではTukey法と一致する必要のないTukey-Kramer法の区別はしていないため、Tukey法を採用した。

<sup>150</sup> 村山博、大貝晴俊『高度知識化社会における情報管理』コロナ社、2003年、12頁。

### **(3) 縦割り意識の有無の確認**

a.部内から j.中央省庁-関係省庁の結果により、情報収集における縦割り意識の有無を検証する。

### **(4) 知事、議員・議会の位置づけの確認**

k.知事、l.議員・議会が他の対象と比較してどの程度活用・重視されているのかを明らかにする。また、知事のマニフェストに関連する事業の場合、k.知事の頻度・重要度が高くなるかどうかを検証する。

### **(5) 都道府県民と利害関係者の比較**

r.都道府県民の結果と s.利害関係者を比較することで、予算編成に当たって広く都道府県民を意識するのか、特定の利害関係者を意識しがちなのかを検証する。

### **(6) マスコミの位置づけの確認**

q.報道関係者の結果を他の選択肢と比較してどの程度活用・重視されているのかを明らかにする。

なお、先述の「地方自治体の組織と意思決定に関するアンケート調査」ではアイデアの情報源として「マスコミ」が重用されている、ジェニングスとホールによる調査では情報収集のためのアクセスの頻度重要度とも低いという結果であった。

### **(7) 産学連携、有識者の位置づけの確認**

m.専門職団体、n.企業、o.大学・研究者、p.調査研究機関、u.審議会・委員会（すべての部局で設置しているわけではないことに留意）が他の選択肢と比較してどの程度活用・重視されているのかを明らかにする。

### **(8) 政策実施過程への配慮の確認**

m.専門職団体、t.実施協力団体、v.職員組合の結果を他の選択肢と比較することで、予算編成後の政策・事業実施過程をどの程度意識しているのかを明らかにする。

## **第2項 SPSS を用いた主成分分析およびクラスター分析**

本調査では対象としてとりあげた情報源の数が多いことから、予算要求時の情報収集の特徴を明らかにするために主成分分析を行った。主成分分析を実施することで質問項目間

の相関関係を解析し、多くの情報を少ない指標（主成分）として集約することが可能となる。さらに、その結果得られた主成分をもとに大規模ファイルのクラスター分析を実施、各クラスターに属する回答者の所管とその特徴を確認した。

## 第5節 調査結果

### 第1項 記述統計量

各対象の頻度と重要度に関する回答を点数化して平均値を算出すると、頻度、重要度ともに部内がもっとも高く、県外市町村の他部署がもっとも低いという結果となった。また、多少の入れ替わりはあるものの、頻度と重要度で順位に大きな違いはみられなかった。

頻度と重要度それぞれの結果を比較すると、順位では大きな違いはみられなかった。平均値では、重要度のほうが高くなる傾向がみられ、とくに知事、議員・議会、審議会など、都道府県民で重要度の値が大きくなった。一方、頻度のほうが高いものとして、部内、中央省庁、他都道府県一同じ部署があげられる。ここから、立案する事業内容に直接的に関係する情報源に対しては働きかける頻度が、事業を成立させるための調整において重要な役割を果たす対象については重要度が高くなっていると推測することができる。

標準偏差からは、部内や中央省庁の所管省庁、知事などでは回答のばらつきが少ないことがわかる。回答の内訳を確認すると、たとえば部内—頻度では331のうち309(93.4%)が「利用する：5」を選択している。

また、所管ごとの平均値の差を検証した結果、大学・研究者や研究機関、都道府県民、審議会などで公営企業が他の所管と比較して有意に低いことが判明した。また、企業については、商工労働が危機管理・防災を除くすべての所管と比較して有意に高いことが判明した。

図表 19 アンケート結果 記述統計量

記述統計量【頻度】				記述統計量【重要度】			
	度数	平均値	標準偏差		度数	平均値	標準偏差
部内-頻度	331	4.89	.445	部内-重要度	331	4.87	.472
中央省庁-所管-頻度	331	4.78	.551	知事-重要度	330	4.86	.514
知事-頻度	330	4.71	.663	中央省庁-所管-重要度	331	4.77	.531
審議会など-頻度	331	4.39	.872	議員・議会-重要度	329	4.59	.744
議員・議会-頻度	329	4.38	.886	審議会など-重要度	331	4.47	.825
都道府県民-頻度	330	4.22	.994	都道府県民-重要度	331	4.42	.915
中央省庁-関係-頻度	331	4.19	.857	中央省庁-関係-重要度	331	4.19	.869
他都道府県-同-頻度	332	4.17	.848	他都道府県-同-重要度	332	4.11	.840
他の部-頻度	331	4.04	.899	県内市町村-同-重要度	331	4.06	1.063
県内市町村-同-頻度	331	4.02	1.090	他の部-重要度	331	4.04	.885
実施協力団体-頻度	328	4.01	.985	実施協力団体-重要度	329	4.03	.986
専門職団体-頻度	331	3.83	1.017	専門職団体-重要度	331	3.90	1.013
企業-頻度	330	3.62	1.025	企業-重要度	330	3.66	.998
大学・研究者-頻度	331	3.62	1.000	大学・研究者-重要度	331	3.64	.982
研究機関-頻度	329	3.53	.997	研究機関-重要度	331	3.58	.998
利害関係者-頻度	328	3.45	1.108	利害関係者-重要度	328	3.51	1.114
報道関係者-頻度	330	3.19	1.045	報道関係者-重要度	330	3.24	.996
その他-頻度	42	3.02	1.600	その他-重要度	42	3.07	1.568
県外市町村-同-頻度	332	2.55	1.132	県外市町村-同-重要度	332	2.70	1.143
県内市町村-他-頻度	331	2.44	1.164	組合-重要度	330	2.62	1.072
組合-頻度	330	2.43	1.079	県内市町村-他-重要度	331	2.58	1.191
他都道府県-他-頻度	330	2.39	1.024	他都道府県-他-重要度	329	2.50	1.027
県外市町村-他-頻度	332	1.95	.993	県外市町村-他-重要度	332	2.10	1.033

\* 頻度重要度とも 5 点尺度で回答を得、平均値を算出している。

## 第 2 項 頻度および重要度の平均値を用いた比較

第 4 節第 1 項で設定した問いに対する調査結果は以下のとおりである。

### (1) 自治体内と自治体外の比較

a.部内が頻度、重要度ともに 1 位、b.他の部は、中央省庁、知事、議会、審議会、都道府県民、さらに他都道府県の同じ部署よりも頻度、重要度とも順位が低いという結果となった。

同じ自治体の中でも、部内と庁内他部署では頻度、重要度の認識に差が生じている。とくに部外の情報より、他都道府県の同じ部署の頻度、重要度が、さらに県内市町村の同じ部署の重要度が高いことから、縦割りの傾向がうかがえる。

## **(2) 国・都道府県・市町村の比較**

上から順に所管の中央省庁、関係する中央省庁、他都道府県の同じ部署、県内市町村の同じ部署という結果となった。県外市町村の同じ部署、県内市町村・他都道府県・県外市町村の他部署は全体の中でも下位であった。

国・都道府県・市町村の比較ということでは、中央省庁を最も重視していることがわかる。また、頻度、重要度とも、県内市町村の同じ部署の順位が中央省庁や他都道府県の同じ部署よりも低いことから、市町村は情報の入手先としてそれらよりも重視されていないことがわかる。

## **(3) 縦割り意識の有無の確認**

部内・部外、中央省庁、他都道府県、県内市町村、県外市町村すべてにおいて、他部署よりも同じ部署の順位が高く、とくに県内市町村・他都道府県・県外市町村の他部署は全体の中でも下位であった。さらに、頻度、重要度とも部外よりも所管の中央省庁が高いという結果となった。

さらに既述のとおり、部外の情報より、他都道府県の同じ部署の頻度、重要度が、さらに県内市町村の同じ部署の重要度が高いという結果も合わせると、情報収集時における縦割り意識をみることができる。

## **(4) 知事、議員・議会の位置づけの確認**

知事は頻度が部内、中央省庁に次いで3位、重要度が2位、議員・議会は頻度で5位、重要度で4位という結果となった。また、都道府県民や他自治体よりも順位は高い。

頻度よりも重要度で順位が上がっていること、頻度の平均値よりも重要度の平均値が高いことから、自治体の予算編成に果たす役割は異なるものの、知事、議員・議会は情報源として重視されていることがわかる。

また、頻度・重要度が他の事業と比較して高くなる対象を、新規事業、ハード事業、マニフェスト関連事業について調査した結果が図表20である。知事はすべての種類で重要度が高くなるとされているが、マニフェスト関連事業では重要度に加え、頻度も高くなっていることから、より一層重視されていることがわかる。

図表 20 事業の種類と頻度・重要度の関係（他の事業と比較して高くなる対象）

新規事業	頻度	中央省庁-所管省庁、部内、他都道府県-同じ所管
	重要度	知事、部内、中央省庁-所管省庁
ハード事業	頻度	中央省庁-所管省庁、部内、他都道府県-同じ所管
	重要度	中央省庁-所管省庁、部内、知事
マニフェスト	頻度	知事、部内、中央省庁-所管省庁
関連事業	重要度	知事、部内、都道府県民

\* 高くなるもの3つまで選択可

#### (5) 都道府県民と利害関係者の比較

都道府県民は頻度、重要度とも6位、利害関係者はともに16位という結果となった。予算編成に際して、とくに部局単位では、広く都道府県民を意識していると考えられる。

#### (6) マスコミの位置づけの確認

報道関係者は頻度、重要度とも17位という結果となった。

予算編成に用いる情報収集という観点からは、ジェニングスとホールによる調査結果と同様に、報道関係者の位置づけはやや低いといえることができる。

#### (7) 産学連携、有識者の位置づけの確認

審議会などが頻度で4位、重要度で5位となったが、専門職団体、企業、大学・研究者、研究機関は頻度、重要度とも順に12～15位という結果となった。

審議会・委員会の結果は一定程度重視される一方で、専門職団体、企業、大学・研究者、研究機関は中程度の位置づけであるといえる。

#### (8) 政策実施過程への配慮の確認

実施協力団体、専門職団体は頻度、重要度ともにそれぞれ11位、12位、職員組合は頻度20位、重要度19位という結果となった。

実施協力団体、専門職団体が中程度に位置づけられたことから、予算編成の段階で、これまでの取り組み実績・取り組み状況や、編成後の政策・事業実施過程における協力関係の構築とスムーズな事業の運営が意識されている可能性があると考えられる。その一方で、昨今の情勢もあってか、職員組合の位置づけは他と比較して低い。

### 第3項 SPSS を用いた主成分分析およびクラスター分析

頻度および重要度についてそれぞれ分析を繰り返して 17 の対象を選定し、それぞれ 4 つの指標（主成分）を導出した（図表 25 主成分分析の結果参照）。

県内市町村や他都道府県の他部署、県外市町村が高い負荷量を示す主成分、中央省庁や他都道府県の同じ部署の負荷量が高いもの、大学や研究機関、審議会や都道府県民の負荷量が高いもの、利害関係者と組合の負荷量が高いものの 4 つである。それぞれ、「水平指向」「垂直指向」「一般論指向」「個別論指向」と名付けることとした<sup>151</sup>。

図表 21 抽出された主成分

	第 1 主成分	第 2 主成分	第 3 主成分	第 4 主成分
頻度	水平指向	一般論指向	垂直指向	個別論指向＋世論
重要度	一般論指向＋世論	水平指向	垂直指向	個別論指向

次に、主成分分析により得られた主成分得点を用いて、クラスター分析を行った。クラスター分析を実施することで、分析対象間の距離に基づき分析対象を分類することができる。ここでは、分析対象数が 332 と多いため、大規模ファイルのクラスターを実施し、332 のケースのうち 316 を 5 つに分類することができた。さらに、分類された 5 つのクラスターと回答者の所管部署とのクロス集計を実施した。（図表 26 主成分得点を用いたクラスター分析の結果参照）。

<sup>151</sup> なお、頻度では第 4 主成分に含まれていた「報道関係者・議会」が重要度では第 1 主成分に加わっていた点については、別途考察する余地がある。

図表 22 主成分得点を用いたクラスター分析の結果

クラスター 1 (n=30)	頻度、重要度ともに水平指向が強く、その他はとても弱いグループ	企画総務 (18.5%)、公営企業 (22.2%)
クラスター 2 (n=87)	頻度、重要度ともに水平指向がとくに強く、その他も強いグループ	企画総務 (36.9%)、危機管理・防災 (36.4%)、商工労働 (34.2%)、教育委員会 (36.7%)
クラスター 3 (n=98)	頻度、重要度ともに一般論指向と垂直指向が強く、水平指向、個別論指向が弱いグループ	生活環境 (56.0%)、土木・都市整備 (47.2%)、健康福祉 (47.1%)、農林水産 (46.2%)
クラスター 4 (n=41)	頻度、重要度ともに垂直指向と個別論指向が強く、水平指向が弱く、一般論指向がとくに弱いグループ	公営企業 (47.2%)
クラスター 5 (n=60)	頻度、重要度ともに一般論指向と個別論指向が強く、水平指向が弱く、垂直指向がとくに弱いグループ	商工労働 (31.6%)、企画総務 (24.6%)

主成分分析の実施により導出された 4 つの指標は、「水平指向」と「垂直指向」、「一般論指向」と「個別論指向」、対となる指標であるように考えられたが、クラスター分析の結果、クラスター 5 のように「一般論指向」「個別論指向」がともに強いグループが存在することが分かった。

また、各クラスターの内訳をみると、生活環境、土木・都市整備、健康福祉、農林水産で、中央省庁や他都道府県、大学や研究機関、審議会や都道府県民を重視するクラスター 3 に分類された割合が高いという結果となった。これは、国からの補助金メニューを意識しながら、自団体の現状やニーズを踏まえ、予算を編成するという手法の表れであると考えられる。公営企業では中央省庁や他都道府県、利害関係者と組合を重視するクラスター 4 の割合が高くなったが、これには公営「企業」としての性質、組織目的および対象者が明確であることが大きく影響していると考えられる。

## 第 6 節 本章のまとめ

本章では、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けて組織が取り組みをすすめるうえで、どのような課題があるかを考えていく材料とするために、政策過程における種々の意思決定を担う者が、そのインプットとしての情報を収集することを目的として各アクターにどのように働きかけているのかに着目して情報収集の現状を把握した。調査の視点

は、自治体の政策担当者の情報収集にどのような特徴があるのか、その特徴は、頻度と重要度により違いが生じるのか、その特徴は、回答者の所管する政策により違いが生じるのかの3点である。

1点めについては、自治体（本調査では都道府県）の政策担当者の予算要求の際に必要な情報を収集する際の特徴として、部内の重要性が高いこと、縦割りであること、および市町村の現状やニーズが中央省庁や知事、議会などと比較して利用・重視されていないことなどが明らかとなった。加えて、主成分分析の実施により、予算要求時の情報収集の特徴を考える際に用いることができる「水平指向」「垂直指向」「一般論指向」「個別指向」という4つの指標が導出された。一見してそれぞれ対となる指標であったが、クラスター分析の結果、「一般論指向」「個別指向」ともに強いグループ（クラスター5）ができたため、「一般論指向」「個別指向」については必ずしも対立する特徴ではないといえる。

次に、頻度と重要度それぞれの平均値を比較すると、概ね重要度のほうが高くなる傾向がみられた。とくに知事、議員・議会、審議会など、都道府県民で重要度の値が大きくなった。一方、頻度のほうが高いものとして、部内、中央省庁、他都道府県—同じ部署があげられる。ここから、立案する事業内容に直接的に関係する情報源に対しては働きかける頻度が、事業を成立させるための調整において重要な役割を果たす対象については重要度が高くなっていると考えられる。

回答者が所管する政策でみると、公営企業は他の所管と比較して大学・研究者や研究機関、都道府県民、審議会などの頻度・重要度ともに低いこと、企業については、商工労働が危機管理・防災を除くすべての所管と比較して企業の頻度・重要度が高いことが明らかとなった。また、クラスター分析の結果からは、生活環境、土木・都市整備、健康福祉、農林水産で、中央省庁や他都道府県、大学や研究機関、審議会や都道府県民を重視するクラスター3に分類された割合が高く、公営企業では中央省庁や他都道府県、利害関係者と組合を重視するクラスター4の割合が高いという結果となった。

本稿全体の関心である意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けて組織が取り組みをすすめるにあたっては、部局において情報が適切に伝達されているか、他部署のもつ有用な情報を入手・共有して施策の展開につなげることができているかを考慮する必要があるといえる。

また、全体として、回答者の所属部署による違いを明確に見いだすことはできなかった。その理由として、政策決定者としてさまざまな施策・事業の決定を行うためには、幅広い

対象からの情報収集が必要となること、定期的な異動により個々の職員がさまざまな部署の経験を有していることなどが推測されるが、政策担当者の情報収集に何が影響を与えるのかを明らかにすることは今後の課題の一つであると考ええる。

加えて今回の調査では、情報を入手する際に働きかける「対象」に着目したが、情報に関するその他の側面、情報源にアプローチする際の意図やそこで収集する内容などについても実態を把握し、特徴を明らかにする必要がある。さらに、今回の調査は、都道府県の部局を単位として実施したものであるが、課単位で実施した場合、市町村を対象とした場合に加え、5年後、10年後の調査結果などと比較していくことも重要な取り組みであると考ええる。

次章では、本章の結果を踏まえてインタビューを行い、自治体職員による情報収集の具体的な方法や内容を確認する。

図表 23 頻度 所管ごとの平均値

	全体	企画総務	危機管理 ・ 防災	健康福祉	土木・ 都市整備	生活環境	商工労働	農林水産	公営企業	教育 委員会
部内-頻度	4.89	4.77	5.00	4.86	5.00	4.96	4.95	4.95	4.85	4.94
中央省庁-所管-頻度	4.78	4.61	5.00	4.80	4.89	4.96	4.74	4.95	4.49	4.97
知事-頻度	4.71	4.65	4.83	4.71	4.86	4.84	4.74	4.88	4.33	4.71
審議会など-頻度	4.39	4.26	4.75	4.71	4.49	4.76	4.44	4.55	3.55	4.58
議会-頻度	4.38	4.37	4.58	4.60	4.70	4.56	4.10	4.57	3.78	4.39
都道府県民-頻度	4.22	4.32	4.83	4.43	4.32	4.52	4.18	4.34	3.43	4.23
中央省庁-関係-頻度	4.19	4.20	4.50	4.11	4.14	4.44	4.31	4.19	3.90	4.31
他都道府県-同-頻度	4.17	4.27	4.25	4.37	3.97	4.36	3.92	4.19	3.83	4.44
他の部-頻度	4.04	4.23	3.83	3.74	4.00	4.28	3.92	4.21	3.98	3.91
県内市町村-同-頻度	4.02	3.89	4.75	4.49	3.97	4.40	3.92	4.33	3.27	4.06
実施協力団体-頻度	4.01	3.98	4.27	4.23	3.70	4.20	4.36	4.43	3.08	4.13
専門職団体-頻度	3.83	3.79	3.58	4.37	3.57	3.80	4.31	4.33	3.00	3.52
企業-頻度	3.62	3.68	4.00	3.62	3.24	3.56	4.67	3.76	2.95	3.29
大学・研究者-頻度	3.62	3.67	4.25	3.80	3.59	3.52	4.18	3.62	2.74	3.61
研究機関-頻度	3.53	3.56	4.00	3.60	3.54	3.56	4.05	3.73	2.69	3.45
利害関係者-頻度	3.45	3.50	3.27	3.71	3.41	3.60	3.36	3.67	3.34	3.06
報道関係者-頻度	3.19	3.61	3.58	3.34	3.22	3.28	3.10	3.12	2.41	3.13
県外市町村-同-頻度	2.55	2.71	2.42	3.20	2.27	2.64	2.28	2.55	2.29	2.59
県内市町村-他-頻度	2.44	2.82	2.50	2.40	2.33	2.36	2.49	2.48	1.83	2.59
組合-頻度	2.43	2.83	2.25	2.51	2.14	1.88	2.10	2.20	2.67	2.81
他都道府県-他-頻度	2.39	2.80	2.17	2.29	2.35	2.40	2.44	2.29	1.98	2.48
県外市町村-他-頻度	1.95	2.33	1.83	1.91	1.78	2.08	1.87	1.88	1.52	2.13

図表 24 重要度 所管ごとの平均値

	全体	企画総務	危機管理 ・防災	健康福祉	土木・ 都市整備	生活環境	商工労働	農林水産	公営企業	教育 委員会
部内-重要度	4.87	4.76	4.83	4.86	4.97	4.92	4.90	4.95	4.85	4.91
知事-重要度	4.86	4.85	5.00	4.77	5.00	5.00	4.90	4.93	4.57	5.00
中央省庁-所管-重要度	4.77	4.59	4.92	4.86	4.84	4.84	4.69	4.95	4.56	4.97
議会-重要度	4.59	4.54	4.58	4.69	4.78	4.80	4.41	4.74	4.12	4.77
審議会など-重要度	4.47	4.27	4.83	4.77	4.54	4.80	4.54	4.62	3.74	4.68
都道府県民-重要度	4.42	4.47	4.75	4.54	4.46	4.64	4.51	4.60	3.67	4.52
中央省庁-関係-重要度	4.19	4.20	4.67	4.11	4.19	4.28	4.23	4.14	3.95	4.44
他都道府県-同-重要度	4.11	4.18	4.17	4.40	3.97	4.24	3.87	4.05	3.88	4.41
県内市町村-同-重要度	4.06	4.00	4.75	4.49	3.92	4.48	3.92	4.33	3.27	4.25
他の部-重要度	4.04	4.23	4.00	3.74	4.08	4.12	3.95	4.12	3.98	4.00
実施協力団体-重要度	4.03	4.02	4.18	4.31	3.68	4.32	4.33	4.50	3.15	4.06
専門職団体-重要度	3.90	3.88	3.75	4.40	3.73	3.92	4.31	4.36	3.10	3.58
企業-重要度	3.66	3.74	3.83	3.62	3.38	3.60	4.64	3.76	3.02	3.39
大学・研究者-重要度	3.64	3.70	4.17	3.80	3.51	3.64	4.13	3.62	2.93	3.65
研究機関-重要度	3.58	3.58	4.00	3.69	3.51	3.48	4.05	3.86	2.79	3.55
利害関係者-重要度	3.51	3.53	3.36	3.80	3.49	3.56	3.47	3.79	3.29	3.16
報道関係者-重要度	3.24	3.55	3.42	3.37	3.16	3.32	3.31	3.19	2.61	3.19
県外市町村-同-重要度	2.70	2.79	2.83	3.17	2.51	2.80	2.44	2.71	2.40	2.84
組合-重要度	2.62	2.98	2.67	2.63	2.24	2.16	2.33	2.37	2.86	3.00
県内市町村-他-重要度	2.58	3.00	2.75	2.49	2.56	2.60	2.64	2.48	1.93	2.81
他都道府県-他-重要度	2.50	2.85	2.33	2.43	2.62	2.48	2.51	2.38	2.08	2.61
県外市町村-他-重要度	2.10	2.48	2.17	2.00	2.00	2.12	2.03	1.95	1.67	2.38

図表 25 主成分分析の結果

回転後の成分行列<sup>a</sup>【頻度】

	成分			
	1	2	3	4
県外市町村-他-頻度	.907	.139	.080	.143
県内市町村-他-頻度	.845	.237	.100	.081
他都道府県-他-頻度	.838	.041	.079	.115
県外市町村-同-頻度	.733	.177	.281	.063
大学・研究者-頻度	.226	.802	.020	.050
研究機関-頻度	.202	.798	.094	.016
実施協力団体-頻度	.069	.694	.260	.191
審議会など-頻度	-.068	.600	.353	.405
都道府県民-頻度	.064	.563	.260	.419
県内市町村-同-頻度	.368	.486	.387	-.086
中央省庁-所管-頻度	-.002	.200	.810	.100
中央省庁-関係-頻度	.236	.034	.700	.201
他都道府県-同-頻度	.249	.232	.610	-.013
利害関係者-頻度	.015	.201	.000	.718
組合-頻度	.288	-.178	.033	.686
議会-頻度	.001	.283	.342	.545
報道関係者-頻度	.218	.430	.090	.472
固有値	3.266	3.216	2.163	1.987
寄与率 (%)	19.213	18.918	12.725	11.687

\* 表中の統計量は主成分分解によるバリマックス回転後の因子負荷量

回転後の成分行列<sup>a</sup>【重要度】

	成分			
	1	2	3	4
研究機関-重要度	.770	.266	.055	-.044
大学・研究者-重要度	.751	.257	-.008	-.041
実施協力団体-重要度	.734	.093	.164	.129
審議会など-重要度	.688	-.051	.330	.196
都道府県民-重要度	.685	.044	.295	.162
報道関係者-重要度	.580	.209	.013	.272
議会-重要度	.476	-.127	.364	.291
県内市町村-同-重要度	.468	.326	.401	-.270
県外市町村-他-重要度	.110	.903	.098	.133
県内市町村-他-重要度	.206	.853	.100	.045
他都道府県-他-重要度	.052	.835	.062	.124
県外市町村-同-重要度	.193	.740	.299	-.036
中央省庁-所管-重要度	.209	.006	.841	.054
中央省庁-関係-重要度	.028	.304	.695	.154
他都道府県-同-重要度	.246	.332	.559	-.123
組合-重要度	.043	.254	.054	.761
利害関係者-重要度	.408	-.036	.042	.669
固有値	3.789	3.375	2.139	1.421
寄与率 (%)	22.290	19.852	12.584	8.360

\* 表中の統計量は主成分分解によるバリマックス回転後の因子負荷量

図表 26 主成分得点を用いたクラスター分析の結果

最終クラスター中心

	クラスター				
	1	2	3	4	5
REGR factor score 1 for analysis 1頻度-水平指向	.59269	1.10960	-.63349	-.46595	-.52644
REGR factor score 2 for analysis 1頻度-一般指向	-.99448	.28364	.42563	-1.42754	.31079
REGR factor score 3 for analysis 1頻度-垂直指向	-.99517	.31827	.52006	.46518	-1.12571
REGR factor score 4 for analysis 1頻度-個別指向	-1.10586	.35929	-.41007	.57778	.32576
REGR factor score 1 for analysis 2重要度-一般指向	-1.34915	.36725	.33976	-1.17925	.36245
REGR factor score 2 for analysis 2重要度-水平指向	.69948	1.03652	-.59374	-.49847	-.55676
REGR factor score 3 for analysis 2重要度-垂直指向	-1.15057	.33021	.49828	.64778	-1.18100
REGR factor score 4 for analysis 2重要度-個別指向	-.76190	.29389	-.63000	.99119	.32186

各クラスターのケース数

1	2	3	4	5	計
30	87	98	41	60	316

クラスター×部署

		1	2	3	4	5	合計
企画総務	度数	12	24	7	6	16	65
	%	18.5%	36.9%	10.8%	9.2%	24.6%	100.0%
危機管理 ・防災	度数	0	4	4	1	2	11
	%	0.0%	36.4%	36.4%	9.1%	18.2%	100.0%
土木 ・都市整備	度数	2	5	17	5	7	36
	%	5.6%	13.9%	47.2%	13.9%	19.4%	100.0%
健康福祉	度数	3	8	16	2	5	34
	%	8.8%	23.5%	47.1%	5.9%	14.7%	100.0%
商工労働	度数	2	13	11	0	12	38
	%	5.3%	34.2%	28.9%	0.0%	31.6%	100.0%
生活環境	度数	0	7	14	1	3	25
	%	0.0%	28.0%	56.0%	4.0%	12.0%	100.0%
農林水産	度数	2	12	18	2	5	39
	%	5.1%	30.8%	46.2%	5.1%	12.8%	100.0%
公営企業	度数	8	3	2	17	6	36
	%	22.2%	8.3%	5.6%	47.2%	16.7%	100.0%
教育委員会	度数	1	11	8	7	3	30
	%	3.3%	36.7%	26.7%	23.3%	10.0%	100.0%
999	度数	0	0	1	0	1	2
	%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	50.0%	100.0%
合計	度数	30	87	98	41	60	316
	%	9.5%	27.5%	31.0%	13.0%	19.0%	100.0%

## 第4章 意思決定のための情報収集に関する調査2

### 第1節 はじめに

政策過程では、いわゆる政策決定段階に限らず、さまざまな場面でさまざまな意思決定がなされている。それぞれの意思決定力の向上がよりよい政策につながるといえる。本稿は、意思決定力の向上のための重要なポイントの1つとして「情報」に着目し、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けての取り組みを検討することを目的としている。前章では、予算編成過程で用いるための情報を収集する際の特徴を、働きかける対象に着目して検討した。

本章では、職員の情報収集についてより具体的に把握するとともに、意思決定を担う職員が意思決定に用いる情報に差異はあるのか、あるとすれば、どのような部分に生じるのかを検討する。まず、組織の意思決定と情報の関係についての先行研究から、「自治体職員一人ひとりが意思決定に用いる情報には差異がある」という仮説を導き出す。次に、自治体職員が情報収集のために働きかける対象、そこで求める情報の種類・内容、働きかけるタイミングやその際にとりうる手段、庁内・課内の情報収集のしくみについてのインタビューの結果をまとめ、仮説を検証したのち、自治体職員の情報収集に差異が生じる部分を明らかにする。さらに、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けての取り組みを検討するうえで考慮すべき点を導出したい。

### 第2節 仮説の設定

本節では、「自治体職員一人ひとりが意思決定に用いる情報には差異がある」という仮説を導き出すために、組織の意思決定と情報の関係について整理する。

組織の意思決定とは、「個人や集団の意思決定が組織の中で分業・統合され、構造化された合成的意思決定<sup>152)</sup>」である。自治体は組織全体としてさまざまな分野の政策・事業に携わるが、そのために複数の部をもち、その部の中に課・係を有し、さらに個々の職員が機能を分担している。たとえば新規になんらかの事業を実施しようとする場合には、担当する部の内部だけでなく、幹部職員で構成される経営会議、企画担当や財政担当との調整が必要となる。言い換えれば、実際に事業を実施するには、多くの職員の意思決定を積み重ねる必要があるということになる。

---

<sup>152)</sup> 印南、前掲書、63、343頁。

このように考えると、第1章でも確認したとおり、合成される前の個人による意思決定のあり方が重要となるが、組織に参加する個人がすべて同じような意思決定をすることも、できることもないという実態は想像に難くない。個人による意思決定の結果には、何らかの違いが生じる可能性があるということである。

個人の意思決定に違いが生じるということは、だれが個々の意思決定を担うかによって、合成された意思決定の結果に大きな違いが生じる可能性につながる。それは自治体の場合、ある新規事業を実施するかしないか、既存の事業を拡大するか縮小するかといった違いにつながりかねず、その結果は直接住民の暮らしに反映される。

自治体が組織全体としての意思決定を一定程度のものとするためには、個人による意思決定の違いを減らすことが重要となる。そのためには、組織全体の意思決定の一部を担う個人一人ひとりに生じる差とその原因を明らかにし、対策を講じるという取り組みが重要となる。

組織に参加する個人の差としては、「各人がコントロールしあるいはコントロールできる決定変数あるいは行動変数」「各人がその決定のために利用しあるいは利用しうる情報」「各人の選好」の3点があげられる<sup>153</sup>。この3点のなかの「各人がその決定のために利用しあるいは利用しうる情報」に着目し、情報の収集といった場面に限定して、「自治体職員一人ひとりが意思決定に用いる情報には差異がある」を本章で検証すべき仮説とする。

その仮説を検証するために、「各人がその決定のために利用しあるいは利用しうる情報」の差を決定する2つの要素とされる、「情報の分散化の程度」および「組織の情報システムの構造<sup>154</sup>」のうち、前者を中心に調査を行う。

先述のとおり、職員は所属する部や課において自治体を実施する様々な分野の政策、事業の一部に携わる。ある課が20の事業を所管し、さらに4つの係で5事業ずつ分担している例を考えると、4人の係長は、それぞれ5つの事業について概ね理解しているが、他の係の事業については概要しか知らないことが多い。各事業を担当する係員も、自分が携わる事業以外の詳細を理解しているものではない。20の事業をとりまとめる課長は、すべての事業について把握しているが、個々の事業の詳細な情報については担当する係長や係員に確認する必要がある。部単位、そして団体全体でも同じことが指摘できよう。組織の役割分担という意味では当然のことであるが、情報の所在という面からみれば分散の程

---

<sup>153</sup> 宮川、前掲書（2010年）、65頁。

<sup>154</sup> 同書、65頁。

度はかなり高いと予測される。

しかし、各人が有しているすべての情報の内容そのものを一つひとつ詳細に洗い出し、比較することは不可能と見てよい。よって、調査においては、まず、自治体において意思決定がなされる具体的かつ明らかな場面の1つである予算編成過程で用いる情報に限定し、「どのような情報」を、「どこから収集しているか」を把握する。収集源が異なれば、一人ひとりのもつ情報に違いが生じる可能性が高いからである。

一方、「組織の情報システムの構造」については、「情報の分散化の程度」の補足として、庁内もしくは部内・課内にある情報の収集や共有に関するしくみやとりくみを洗い出したうえで、個人が利用し、利用しうる情報の差を減らすことができるようなものとなっているかを検討する。

### **第3節 調査の設計**

#### **第1項 調査目的**

「自治体職員一人ひとりが意思決定に用いる情報には差異がある」という仮説を検証するために、自治体職員の情報収集の実態を具体的に把握し、とくに収集する情報および働きかける対象（情報源）に職員間で違いがあるか、あるならどの部分かを明らかにすることを目的とする。

#### **第2項 調査概要**

調査方法は、情報収集に関するより具体的な回答を得るため、インタビューとした。調査対象は、部の予算編成担当／主管課の課長もしくは予算編成担当の班長とした。部全体の予算の調整を担うため、担当課長らにはより一層の情報収集能力が必要とされたと考えたことによる。対象団体は、組織の透明性を示す1つの尺度として、「予算編成過程のHP上での公表状況」の評価が高い団体（A県）と低い団体（B県）をそれぞれ抽出した。対象部署は、担当する政策・事業の種類から商工労働部および福祉保健部とした。前者は政策的な事業を所管する部署、後者は裁量の少ない定型的な事業を多く所管する部署であると考えた。

調査項目は、（1）回答者本人について、（2）庁内・部内で有する組織的な情報収集・共有のしくみについて、（3）回答者による情報収集の方法についてとした。とくに回答者による情報収集の方法を聞き取るにあたっては、働きかける対象ごとに、そこからどのよ

うな情報を得ようとしているか、どのようなタイミングで働きかけているか、対象との関係はどうやって構築したかなどを確認した。

## **第4節 調査結果**

### **第1項 回答者本人について**

回答者本人の予算編成上の役割は、部内の予算資料のとりまとめであった。枠配分を導入している団体では、各課の要求を合計し、枠として示された金額を超えた部分の調整が主な役割ということであった。

また、今回の対象者は全員が現在の職について1年目であったが、以前に同じ部のいずれかの課に所属した経験を有していた。たとえばA県福祉保健部の回答者は障害福祉課、子ども家庭課での、B県福祉保健部の回答者は児童家庭課、子育て推進課、長寿社会課、こども未来課での業務経験があった。

### **第2項 庁内・部内で有する組織的な情報収集・共有のしくみについて**

部内における主な情報収集のしくみとしては、課単位で所管する事業に関する新聞記事のスクラップの作成、データベースや電子掲示板を利用した事業の対象者に関する情報、県民の声、国の概算要求資料、過去の予算要求資料などの蓄積が行われていた。

事業の実績については、課単位で整理・保存する例と、担当者単位で整理・保存する例がみられた。とくに福祉保健部で扱う個人情報を含むような実績については、その保護のために担当者単位で保存しているという回答が得られた。

また、異動時に引き継ぎ書の作成が義務付けられ、その中に業務に関する主要な団体やキーパーソンについて記載するよう指示されているという団体（B県）もあった。

### **第3項 各自で収集する情報の種類**

インタビューによって明らかになった回答者が収集する情報は、以下の5つに分類することができる。

#### **(1) 県民および関係者のニーズ**

事業立案のきっかけや実施の根拠として、県民や関係者の現状や課題、ニーズをさまざまなルート（経路）により収集していた。

まず、広聴システムに寄せられる県民や関係者の意見や要望のほか、対象にアンケートを実施するという取り組みがみられた。より直接的な方法としては、関係するイベントや会議などに出席して、そこに参加している関係者から意見を聞き取るという手法があげられた。

A 県商工労働部では、県内企業に対して県職員が直接訪問し、その状況をデータベースに蓄積している。福祉保健部では A 県 B 県ともに、県下市町村や社会福祉法人等に関する監査の実施時に現状や課題に関する情報を得るという回答がなされた。その他、新聞記事や投書欄を参考にするという回答もあった。

関係団体・業界団体による要望・意見書も、現状やニーズを把握する手段の 1 つである。審議会・委員会は関係団体・業界団体の意見を吸い上げる場として認識されていた。また、要望や意見書の提出を待つだけでなく、関係者を交えた意見交換の場を定期的に設けているという例もみられた。

県民や関係者に関する情報は、知事や部長を通じて、また、議員の要望・意見として提供されることもある。

## **(2) 県全体としての政策の方針**

事業の実施を検討する際、その目的や内容が県全体としての方針と合致しているかを確認することが意識されていた。その際には、総合計画をはじめとする計画書や知事のマニフェストに加え、知事の意向を適宜確認することが重視されていた。

## **(3) 検討中の事業に対する反応**

事業の検討にあたっては、その過程で知事や議会・議員に対して説明し、反応を踏まえて詳細を検討していくということであった。

知事に対しては、とくに知事からトップダウンで指示のあった事業を中心に、②の県全体としての政策の方針に合致しているかに加えて、事業の内容についても予算編成の過程で報告をしながら練り上げていくという回答であった。

また、議会・議員には、勉強会などの機会に具体的な意見を収集し、それに応じて事業の内容を再検討するという。

#### **(4) 国の政策**

新たな事業を検討する際に、国の政策の方向性を確認しておくとともに、活用できる補助金メニューを重要な情報として入手している。それらの収集にあたっては、省庁の担当者に直接確認するほか、概算要求資料など、国の予算編成過程の資料や東京事務所が事前に入手する資料などを参考にしている。

その他重要な役割を担うと指摘されたのが、国から県への出向者、県から国への出向者である。公表される前に動向を把握したい場合や、公表される資料では十分に状況が把握できない場合などに、該当する省庁および部署からの／への出向者に状況を確認するという。なお、出向者からもたらされる情報は、東京事務所とほぼ同様の内容であるとのコメントもあった。

#### **(5) 他県の実施事例**

他都道府県の先行事例は事業検討時の参考として、また財政課が査定時に事業実施の可否を検討する際の材料として用いられる。

前者については、視察に行き、事業立案の参考とする場合もあるが、事業実施の可否や効果の程度は各団体や対象者の状況によって異なるため、他都道府県の取り組みを自団体に適したものにどうやってカスタマイズするかが重視されていた。

後者については、新規事業の実施もしくは既存事業の拡大について査定する際、近隣団体に実施の有無、対象者の範囲などが財政担当の判断材料の1つとなるという指摘があった。

### **第4項 各自で働きかける対象**

インタビューの結果を、働きかける対象ごとに、収集する情報、収集のタイミングと方法を整理した結果は以下のとおりである。

#### **(1) 知事**

知事から収集する情報は、政策の方針、県民・関係者のニーズ、検討中の事業に対する反応が主なものである。

知事に対しては、回答者が積極的に働きかけて情報を収集するというよりは、知事が会議やイベントなどで得た県民や事業に関する情報が伝えられ、事業の検討を指示されるな

ど、トップダウンで指示（電話、会議）を得て、各団体における予算編成の過程や枠組みに沿って知事と調整しながら事業の内容を検討していくという傾向がみられた。

なお、提案したいことがある場合、メール送付し、知事が関心をもったら具体的に「説明」という手順をとるという回答もあった。

## **(2) 議会・議員**

議会・議員から収集する情報は、県民・関係者のニーズ、検討中の事業に対する反応が主なものである。

議会・議員への働きかけは、おおむね本会議、常任委員会といった議会のスケジュールに沿って行われる。例えば B 県では、新年度、当初予算に関する審議の前に会派ごとに説明を行い、6、9、12 月に提案事項がある場合は、事前に議長・副議長等に説明の機会をもつ。案件に応じて、議長・副議長、常任委員会、会派と説明対象は異なり、議員提案の条例を作る場合などは、会派の長と事前打ち合わせをすることもあるという。

また、議会のスケジュールとは別に、「勉強会」という形をとった議員との情報交換も行われている。会派ごとに開催される勉強会で検討中の事業について事前に説明し、指摘を受けて事業内容を練り直すなど対応がなされる。会派に関わらず、関心を持っている議員に話をすることもある。事前に周知することで議論を深めるとともに、議員の反応をみながら県民の理解を得やすいかを検証する場として活用しているという回答であった。

議会への情報提供・収集の働きかけに際しては、最大会派を意識するという回答、会派や与党野党で（働きかけの）線は引かないようにしているという回答両方がみられた。

なお、呼び出されて要望を突きつけられる、という形は概ね減少しているという感想を回答者は持っていた。たとえば A 県では、いわゆる「口きき」があった場合、知事に報告・公表という方針が定められて以来、激減したとのコメントがあった。

## **(3) 中央省庁**

中央省庁から収集する情報は、国の施策の方向性や、具体的な事業（補助金）メニューが主なものであった。

国の施策の方向性を確認する際には決まったタイミングが意識されるわけではないが、補助金メニューは国の概算要求や補正予算、および自団体の予算編成の流れに沿って確認されている。

省庁の担当者に直接確認する場合、先方は担当者、係長、課長補佐が対応する。加えて、概算要求資料など、国の予算編成過程の資料や東京事務所が事前に入手する資料などを参考にすが、そこから得られる情報を補完する意味でも、出向者に頼る部分があることは(1)④国の政策で示したとおりである。なお、インタビューの際、出向者についてとくに言及のない回答者があったが、それは出向者とのつながりを特に有していないという理由からであった。

#### **(4) 対象者・関係団体**

対象者・関係団体から収集する情報は、彼／彼女らの現状や課題、ニーズなどである。

入手のタイミングは、収集経路によって時期が限定される場合と、とくに限らない場合とに区分される。

情報収集の手段の1つとして、「県民の声」「知事への手紙」といった広聴システムがあげられる。ここに寄せられた内容は分類され、各担当の手元に届けられる。

次に、関係団体から提出される要望書がある。これは県の予算編成スケジュールにあわせて毎年概ね同時期に出される場合と、緊急的なものなどとくに時期とは関係ないものがある。たとえばA県では、毎年秋の始めに社会福祉協議会から、来年度予算への要望が提出されるということであった。

県が主催する会議や委員会に参加する対象者や関係団体から、また、各種団体が主催する会議やイベントに知事・部長・担当者が出席して情報を得るという方法も用いられている。とくに両県の保健福祉部では、関係団体の主催するイベントへの課長級をはじめとした職員の参加が、半ば定型化する形で行われていた。

また、各種事業・業務を通じて対象者・関係団体に関する情報を得ることもある。計画の策定時に実施される計画対象者向けのアンケートや関係団体へのインタビューの実施は典型的な例といえる。その他にも、保健福祉部の場合、県下市町村や社会福祉法人に対する指導監査の実施する際の視察や担当者とのやりとりから、現場の課題やニーズを把握するということがあった。

その他県下市町村が、関係団体として定期的に要望を提出することもある。例えば、B県の市長会、町村長会からは、「乳幼児医療補助の年齢制限をあげるように」との要望がなされている。

## (5) 他団体

他団体から収集する情報は、先進事例や実施を検討している事業の実施の有無などである。

担当者が自ら新しい事業を検討するにあたって、先進事例を収集するほか、知事の指示や財政課の要求に対応する形で収集することもある。たとえば全国知事会などで入手した情報をもとに知事が自団体での実施検討を指示した場合、新規事業もしくは既存事業の拡大方向への見直しを検討する際に財政課が要求する場合などである。

具体的な手法としては、各団体の HP などでも状況を確認して照会をかけ、場合によっては視察に赴く。B 県福祉保健部の担当者は、子育てに関する HP を作成するにあたって、先進的な取り組みを実施していた鳥取県に視察に行った、長寿 NO.1 となった長野県の施策について、よいところを研究したり、視察に行ったりするなどの例をあげた。

## (6) その他

上記 5 つのほかに、情報収集のために働きかける対象としては、委員会・審議会、コンサルタント、同僚、前担当者、元同僚・同期職員、出向者等があげられた。

委員会・審議会からは、県の取り組みの方針決定や計画策定に際して、意見を集めている。コンサルタントからは、各種事例や情報分析・とりまとめのノウハウを得ている。また、A 県商工労働部では、課員に県内企業に関する情報が蓄積されているというコメントがあったが、担当事業に関する情報をもっている部内・課内の同僚も、重要な役割を果たす。元同僚や同期職員は、部内・課内では有していない他分野に関する情報源となるとともに、回答者と同じ部・課に在籍したことがある場合は過去の取り組みに関する情報源となる。出向者については先述のとおりである。

## 第 5 項 働きかけるべき対象が明確でない場合の対応

必要な情報を入手するために働きかけるべき対象が明らかでない場合には、インターネット経由で検索する、県庁内で担当する部署があればそこに質問する、企画部門の担当者に質問する、という回答を得た。また、各職員が有するインフォーマルな関係を頼る場合もあり、その際には、それぞれの経歴から推測し、質問を投げかけるということであった。

## 第6節 考察

### 第1項 情報源の分類

インタビューの結果を踏まえると、情報源は組織上のつながり、業務上のつながり、人的なつながりの3つに区分することができる。

組織上のつながりとは、職員が所属している組織と対応する別団体もしくはその一部をいう。これらは各団体の組織図を見比べることで、対応関係をおおむね把握することができる。商工労働部の課長であれば、部長、他の課長、部下という部内の関係のほか、知事、議会・議員とくに関係する常任委員会とその所属議員、経済産業省・経済産業局、他団体（都道府県、市町村とも）の商工労働部と組織的なつながりを有している。

業務上のつながりとは、職員が携わっている業務により発生する関係をいう。これらは各部署の事務分掌を見ることで、おおむね推測することができる。商工労働部の課長の場合、県内企業、中小企業の経営者、商工会議所などの経済団体、共同研究を行う大学や研究所、銀行、シンクタンクなどが考えられる。B県商工労働部では、研究開発を共同で実施した県立医大が、産学官連携の取り組みを行った地元大学の観光学部があげられた。

人的なつながりとは、組織上のつながり、業務上のつながりを継続・発展させて構築されるものと、そのどちらとも関係なく、個人の日常生活などを通じて独自に構築されるものとに分けられる。前者の例として、商工労働部の課長であれば、企業経営者や経済団体のメンバーや共同事業に取り組んだ大学・研究所の研究者などがある。A県商工労働部では、行政OBである外郭団体の理事長や研究員のほか、企業経営者とのつながりが確認された。また、何らかの会議で大学の研究者やシンクタンクの職員と同席した場合には、積極的に名刺交換を行い、関係を作るということであった。また、B県商工労働部では、今の部にこだわりなく、県職員とのつながりを重視しているという回答があった。後者の例としては、居住する地域でのつながり、PTA やスポーツで形成される人間関係のほか、公務員を対象とした交流会や勉強会への参加や大学院への進学・通学などがあげられる。

### 第2項 情報源の特徴

情報源は、それがフォーマルなものか・インフォーマルなものかと、現在のつながりか・過去のつながりかにより特徴づけられる。

フォーマル／インフォーマルな情報源という視点は、意思決定論で用いられる情報の構造化／非構造化という区分と関連する。構造化された情報とは、「管理者が責任をもつ活動

の監督のために設けられた公式のルートを通じてルーチン的に定型的なかたちで管理者に到着する情報」を、非構造化された情報とは、構造化されていない、組織内の社会システムを源泉とした情報をいい<sup>155</sup>、ウワサや学閥などにより公式とは違ったルートで得られる情報が例としてあげられる。

ここでいうフォーマルは、組織としての公式ルートもしくは業務上の公式な関係をさす。組織上のつながり、業務上のつながり、人的なつながりという3つの区分で考えると、前者のほうがフォーマルの要素が強く、後者のほうがインフォーマルな要素が強いと考えられる。

フォーマルな情報源とは、福祉保健部を例にすると、部内に加え、知事、議会・議員とくに関係する常任委員会とその所属議員、厚生労働省、他団体（都道府県、市町村とも）の福祉保健部である。その他、関連団体として社会福祉協議会や高齢者団体ほか、福祉保健行政の対象者といった情報源を含めることができる。インフォーマルはそこに含まれないもの、たとえば高校時代の同級生の国家公務員、家族が利用している介護施設、プライベートで参加した勉強会で知り合った他団体職員などがあげられる。

また、現在／過去のつながりとは、その対象とのつながりがいつできたかに着目するものである。組織上のつながり、業務上のつながり、人的なつながりという3つの区分で考えると、組織上のつながりは現在、他の2つは現在および過去両方の場合が考えられる。現在のつながりは、商工労働部を例にすると、経済産業省所管部署および担当者、他団体の同部署、共同研究を行っている企業や大学・研究所、現時点で部が所管する委員会の委員などである。これらの情報源とのつながりを異動後、業務終了後にも保つことができれば、過去のつながりとなる。既述のとおりインタビュー対象者4人いずれもが以前に同じ部のいずれかの課に所属した経験を有していたという結果からは、これまでの経験とそれによる業務の理解や組織的・業務上・人的つながりの重要性が認識されていることがうかがえる。

### 第3項 差が生じる部分 情報の分散化の程度

以上の結果を踏まえ、情報の種類、情報源の分類、情報源の特徴の3つの面から、情報収集面で職員間に差が出る部分を検討する。

---

<sup>155</sup> 同書、55頁。

## (1) 情報の種類

収集される情報は、県民および関係者のニーズ、県全体としての政策の方針、検討中の事業に対する反応、国の政策、他県の実施事例に区分することができ、その大枠では回答者による大きな違いは生じなかった。しかし、実際にどのような情報が集められるかは、職員により異なる可能性が高い。

その理由として、まず、具体的にどのような情報が必要かに関する認識が、職員により異なる点が挙げられる。個々の事業の検討に際しどのような情報が必要かについて、庁内でルールが示され、合意されていることはほぼないと考えられるからである。

どのような情報を集めるかは、何が必要かから検討することが正攻法といえる。必要な情報を明らかにし、その情報をどこから入手するかを考え、入手先がない場合は何らかの調査を検討する。例えばB県福祉保健部では、新規事業を検討する際に各都道府県の実施状況を把握するため、全県調査を実施することもあるという回答があった。これは、収集が可能な例である。

必要とする情報によっては大規模な調査を実施することが必要となるが、そのためにどこまでのコスト（時間も含めて）を費やすかは、事業の性質に大きく依存する。情報を収集するための調査ができない場合、もしくは当初から先述の正攻法をとらない場合は、使えそうな情報のうち、各々の目的に合致するもしくは近いものは何かを検討するという手順がとられることになる。その場合、収集される情報の内容は、各人が有している情報源とのコネクションに大きく影響をうける。

一つ留意すべきことは、どのような情報を収集するかは、知事や財政担当といった関係者が説明・調整時にどのような情報を要求するかにも大きく左右されるということである。この場合には職員個人が原因となる差が生じるわけではないが、求められた内容に合致した情報をどれだけ収集・提供できるかは、やはり職員により異なる可能性が高いといえる。

## (2) 情報源の分類

情報源は、組織上のつながりによるもの、業務上のつながりによるもの、人的なつながりによるものの3つに区分することができた。これらすべてにおいて職員による違いは生じるが、その原因は職員にとって所与のものと、職員自身の判断・取り組みによるものに区分することができる。

組織上のつながりは、職員がどの部署に属しているか、職員がどの職位であるかにより

違いが生じる。たとえば、職員が商工労働部に属していれば、商工労働部の部長や部内の職員、経済産業省・経済産業局、他団体の商工労働部などとのつながりは明らかである。また、職員が都道府県の課長職であれば、中央省庁の担当者、係長、課長補佐が対応するというように、接する相手は職位によって概ね定まっている。組織上のつながりによっても一定の違いが生じているが、それは職員にとって所与のものであり、個人の工夫や努力などにより変更することはできない。

業務上のつながりは、まず、職員がどの業務に携わっているか、どのような役割を担っているかにより異なる。A 県、B 県とも、商工労働部の回答者は自らの情報源として障害者団体をあげることはなかったし、福祉保健部の回答者は商工会議所や地元企業の経営者をあげることはなかった。ただしそれは、あくまで現時点でのつながりに限るもので、これまでの業務経験によっては重要な情報源として各人に蓄積されていることもありうる。また、業務上のつながりをどこまで広げるかどうかは、個々の職員の意識や取り組みにより異なる。たとえば、インタビューの回答として得られた半ば定型化しているという関連団体主催のイベントへの参加に加え、新規に業務に関連したどのような場・会合に出席し、参加者との関係をつなげていくかは、状況を踏まえて担当者が個々に検討することになる。

業務上のつながりにはこのような違いが生じるが、その違いはさらに職員にとって所与のものと、個人の判断とそれにもとづく取り組みの積み重ねにより大きくなるものに分けることができる。

人的なつながりは、個々の職員の所属組織および業務分担によって得たつながりを発展・継続させるかと、所属や業務などを契機として個人的にどのような取り組みを行うかにより違いが生じる。具体的には（1）情報源の分類でも記載したとおりである。人的なつながりに生じるこのような違いは、所与のものではなく、ほとんど個人の判断や日々の行動の違いによるものである。

### **(3) 情報源の特徴**

情報源は、それがフォーマルかインフォーマルか、現在のつながりか過去から継続しているつながりかという特徴からも整理することができた。

フォーマルな情報源とインフォーマルなそれとで比較すれば、インフォーマルのほうでより違いが生じやすいことはいうまでもない。所属する組織・職位に対応する情報源と、プライベートで通った大学の同級生が良い例である。組織や業務といったフォーマルな場

で得たつながりがインフォーマルなものへと発展させることもあるが、それができるかどうかは、個人に委ねられる部分が多い。

現在のつながりと過去のつながりに関しては、どちらも違いが生じる。現在のつながりにおいても一人ひとりの取り組み方により差が出るが、それらを積み重ねていった結果にはより大きな違いが生じることが考えられる。また、どのような部署で業務を経験してきたかは、過去のつながりに違いを生じさせる大きな要因となる。

#### **第4項 差が生じる部分 ー組織の情報システムの構造**

組織の情報システムについては、電子自治体化を受け、電子掲示板など情報技術を用いた情報共有のしくみが導入されていたが、そこにあげられる情報は事業に関するデータベースや県民の声、予算要求関連の資料などであった。また、事業の実績について、個人情報の保護などを理由に、担当者単位での情報整理・保存を実施している例が見られた。これらは先の分類でいえば、組織上、業務上のフォーマルなつながりによって入手された情報に該当するものが多い。これらデータベースについては、個人情報保護の観点から設定されるアクセス権の有無を除けば、積極的に利用しようとするか、しないかという点で職員間に差が生じるといえる。

一方で、異動時には、引き継ぎ書作成などにより各人が所有する情報および情報源の受け渡しに関する配慮がなされることもあるが、A県商工労働部の「課員に情報が蓄積されている」というコメントが象徴するように、職員により違いが生じやすい業務上のインフォーマルなつながりや人的なつながりを積極的にフォローするしくみについては、確認することはできなかった。

#### **第6節 本章のまとめ**

本章では、「自治体職員一人ひとりが意思決定に用いる情報には差異がある」という仮説を検証するために、その差を決定する要素とされる「情報の分散化の程度」および「組織の情報システムの構造」の2つの視点から調査を行った。調査では、前者についてはインタビュー回答者による情報収集の方法を、後者については庁内・部内で有する組織的な情報収集・共有のしくみを確認した。

その結果、「情報の分散化の程度」のうち、収集される情報については、どのような情報が必要かに関する認識が職員により異なることから、個々の具体的な内容・程度は違いが

生じると考えられる。また、働きかける情報源ではどの部署に所属するかという異動、どの職責にあるかという職位といった職員にとって所与となる違いと職員自身の判断・取り組みによる違いが生じており、とくに人的なつながりやインフォーマルなつながり、それらのつながりが業務経験に応じてどれだけ蓄積されてきているかの違いが大きいと考えられる。さらに「組織の情報システムの構造」については、職員個々の違いを積極的にフォローできる情報収集・共有のしくみがみられなかったことから、仮説は成立すると結論づけたい。

この結論は、おおむねすべての団体について適用できるものとする。調査の結果明らかになった職員が収集する情報の詳細や、収集のために用いる情報源に見られる違いは、調査対象とした2団体・2部署に特徴的なものではなく、程度の差こそあれ自治体の職員が2人以上集まればどこにでも発生しうるものだからである。もちろん、情報収集・共有のための取り組みは団体により異なるため、調査対象とした2団体・2部署よりも充実したしくみを導入している例がないと断言することはできない。しかし、そのような取り組みを行っている場合も、現時点で個人が収集する情報および情報源の分散化の程度を十分に補えるものとなっていることは考えにくい。

以上の結果を踏まえ、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けての組織的な取り組みを検討するに際しては、個人の情報収集に差が生じることを認めたとうえで、職員一人ひとりの人的なつながりやインフォーマルな関係の違いを組織全体でなくす、もしくは生かすことという視点を取り入れる必要がある。

なお、本章では、収集する情報の詳細についての違いを明確に例示することができなかった。その違いを明らかにし、収集すべき情報について何等かの基準を提示することが、職員の情報収集における差を縮める手段の1つとなるとともに、地方分権を見据えた職員の政策形成能力の向上に大きく寄与する。調査対象団体数を増やし、さらに対象とする部署を広げ、より正確な検証につなげることとあわせて、今後の課題としたい。

## 第5章 ナレッジマネジメントにおける情報共有手法の検討

### 第1節 はじめに

電子自治体に向けた取り組みにより、地方自治体の情報環境は整備され、それが職員の情報収集や職員間の情報共有のための多様かつ効率的な手段の利用を可能にした。政策形成に必要な情報を組織的に収集・整備する取り組みも進められている。その一方で、地方分権にともない自治体による独自政策の展開が必要とされるなか、より多様な関係者からの情報収集がより一層重要となることは疑いようがなく、また、職員が個別に有する情報源については一人ひとりの業務経験や個人的な活動に負う部分が大きく、現行の組織的対応では補いきれない部分が生じる可能性が高い。そして、収集した情報をもとに職員一人ひとりが行う意思決定の積み重ねが組織の意思決定となることは第1章で確認したとおりである。

以上を踏まえ本稿では、組織全体としての意思決定力を向上させるための情報共有の方策を検討することを目的とし、ナレッジマネジメントとそこで議論される情報共有手法に着目する。ナレッジマネジメントとは、個人やチームが蓄積してきたナレッジを組織全体の重要な資源と位置づけ、経営に活用しようとするものである。そこでは、組織のさまざまな構成員がいまあるナレッジを積極的に共有し、次の検討・活用につなげることで、新しい価値・サービスを生み出すとともにさらなるナレッジを創り出すというサイクルを組織内で循環させるための手法が検討される。

なお、ここでいうナレッジとは、ノウハウや経験などを含む「知識」をさし、「データ」や「情報」とは区分されることが多い<sup>156</sup>。序章で示したとおり、本稿全体ではナレッジ、知識、情報、データをあわせて「情報」とするが、本章でナレッジマネジメントの先行研究や先進事例を引用・説明する際に元の文献で知識もしくはナレッジという言葉が用いられている部分には知識という言葉を用いることとする。

本稿では、まず、民間企業におけるナレッジマネジメント導入の背景や現状および公的部門へのナレッジマネジメントの適用に際して認識すべき点を整理する。次に、組織において情報・知識を共有するための考え方や手法に関する先行研究から、組織における情報

---

<sup>156</sup> たとえば、Davenport, Thomas H. and Prusak, Laurence, *Working Knowledge*, Boston, the President and Fellows of Harvard College, 1998. (梅本勝博訳『ワーキング・ナレッジ 「知」を活かす経営』生産性出版、2000年)、Milton, *op. cit.*. (梅本・石村監訳、前掲書)。

共有に際して考慮すべき事項を抽出する。さらに、日本の地方自治体におけるナレッジマネジメントに関する先行研究を概観し、そこでの提案事項について検討したうえで、組織としてのメリットを生かした情報共有手法を検討するにあたってのポイントをまとめたい。

## 第2節 ナレッジマネジメントの概要

### 第1項 ナレッジマネジメント導入の背景

経営における情報の重要性への関心は、1980年代後半のドラッカーの論文<sup>157</sup>、1990年代の野中を中心とした研究を契機として高まった<sup>158</sup>。前者は情報技術の進化が組織経営に与える影響の大きさと、それにより必然的に生じる組織構造の変化を指摘するもので、後者は、当時の日本企業の成功要因として「知識」、とくに特定状況に関する個人的な知識で、形式化したり他人に伝えたりすることが難しい「暗黙知」に着目し、その表出化と共有により新たな製品の開発をすすめていくことの重要性を指摘するものであった<sup>159</sup>。

今日、ドラッカーの指摘から四半世紀が経過し、情報や知識が企業の重要な経営資源であると認識されるようになってきていることは疑いようがない。情報を獲得し、伝えていくということ自体はそれ以前の企業でも取り組まれていたことであるが、体系的な企業戦略としてのナレッジマネジメントの重要性が認識されるようになった原因としては、以下を挙げることができる。企業もつ知識がもはや従来のしくみでは普及しえなくなったこと（たとえば、終身雇用制の下では職員の知識は企業において伝承されるべきものであった）、企業が激しい競争を乗り切るためには良いアイデアを逃さず常にイノベーションを図る必要があること、情報技術の普及により生じた組織の変化と知識という実態のない資産を評価する方法の必要性により明らかなナレッジマネジメントの手法の導入が重要となったことである<sup>160</sup>。

---

<sup>157</sup> Drucker, Peter F., “The Coming of the New Organization” *Harvard Business Review*, 66(1), 1988, pp.45-53.

<sup>158</sup> Nonaka, Ikujiro “The Knowledge-Creating Company” *Harvard Business Review*, 69(1), 1991, pp.96-104., Nonaka, Ikujiro and Takeuchi, Hirotaka, *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, New York, Oxford University Press, 1996. (梅本勝博訳『知識創造企業』東洋経済新報社、1996年)、野中・紺野、前掲書。

<sup>159</sup> 暗黙知とは知識の形態の一つ。言語化しえない・言語化しがたい知識で、個人的・主観的という特性をもつ。これに対して形式知とは、言語化された明示的な知識で、社会的・客観的という特性をもつとされる。野中・紺野、前掲書、104-107頁。

<sup>160</sup> OECD, *The Significance of Knowledge Management in the Business Sector*, Policy Brief, July, 2004, p.2.

また、企業におけるナレッジマネジメントの導入状況について OECD が実施した調査からは、産業分類よりも組織の大きさの方が取り入れているナレッジマネジメントの手法に影響を与えていること、より大きな企業は取り組みの種類が多く方法も異なること、ナレッジマネジメントに関する取り組みが組織のイノベーションに効果を与えていることが明らかとなった<sup>161</sup>。なお、この調査では従業員 250 人以上の企業を Large と分類している。

## 第2項 自治体におけるナレッジマネジメント

主に民間企業のあいだで検討されてきたナレッジマネジメントであるが、自治体についてはどのように考えられるであろうか。自治体を含む公的部門の様々な部分の改革が、情報技術を効果的に用いたナレッジマネジメント手法の採用・導入を必要としていることは明らかであるという指摘もみられる<sup>162</sup>。その理由としては、行政組織の規模と専門分化、対処すべき課題の多様化・複雑化、とくに日本においては人員削減への効果的な対応の必要性があげられるであろう。

日本の自治体における一般行政部門の平均職員数を団体種別にみると、都道府県で 4966.3 人、指定都市で 6196.4 人、市で 524.2 人、特別区で 2246.7 人、町村で 97.3 人であった（平成 24 年地方公共団体定員管理調査結果、総務省、平成 24 年 4 月 1 日現在）。都道府県では平均 5,000 人程度の職員が、福祉、産業、建設といったさまざまな分野の業務を担う。町村をのぞく団体のほとんどが、先にあげた OECD の調査でいう Large に分類される規模であるが、その中は総務、企画、生活環境、健康福祉、商工労働、農林水産、建設をはじめとする部局に分かれ、それぞれ専門的な業務を担う。さらに同じ健康福祉部でも、障害福祉担当と保健衛生担当では専門性は大きく異なる。そして職員は概ね定期的な異動により、さまざまな部署で業務にあたる。たとえば昨日まで博物館にいた職員が、今日から職員研修所の業務を担うにあたっては、必要な情報を適宜入手できる環境が必要となる。

また、自治体が対応すべき課題は多様化、複雑化している。そしてそれは、自治体の組織編制にあわせて発生するわけではない。たとえば災害への備えでいえば、防災を所管する部署があったとしても、災害時弱者の避難支援に関しては福祉部門、防災教育や万が一

---

<sup>161</sup> OECD, *Measuring Knowledge Management in the Business Sector: First Steps*, 2003. カナダ、デンマーク、フランス、ドイツ、アイルランド、ドイツ、日本の 7 か国において実施されたナレッジマネジメントの実践に関する調査。

<sup>162</sup> OECD, *op. cit.*, 2004, p.5.

災害が発生した場合の避難に関しては学校・教育委員会などとの連携が必須となるが、連携にまでは至らない業務においても課や部を超えた情報の活用が事業の効果を高める可能性は十分に高い。

さらに、とくに日本の行政改革で進められる人員削減やそのための手法としている退職者不補充、その一方で大胆な事業の見直し・廃止が進められていない現状では、以前と比較して一人の職員に割り当てられる業務の種類や量は大幅に増加していることが考えられる。実際に、(財)社会経済生産性本部メンタルヘルス研究所の調査によれば、「一人当たりの仕事量がかなり増えている」という設問に対して、「そう思う」「ややそう思う」の回答割合が合わせて 95.6%となっている<sup>163</sup>。また、同調査では、「個人で仕事をする機会が増えている」「職場のコミュニケーションが減った」「職員同士の議論が減っている」という設問への肯定的な回答が 50%を超えていることから、職員間の情報のやりとりがこれまでと比べて減少している可能性が高い。

上記を踏まえると、行政における生産性は個人の課業だけでなく、職員一人ひとりもつ情報を整理し活用することができる組織となっているかに大きく左右されると考えられる<sup>164</sup>。よって、自治体においてもナレッジマネジメントが必要となるのである。

自治体におけるナレッジマネジメントは、政策目標を達成するために学習・適応・採用されるデータ、情報そして知識の収集・保存・共有・統合を意味するものということができる<sup>165</sup>。また、ナレッジマネジメントの一般的なファクターとして知識の収集・加工・伝達・貯蔵・共有があげられることもある<sup>166</sup>。ここであげられる要素は西尾が挙げた「情報管理政策<sup>167</sup>」とほぼ同一であり、時代の変化にともない先述の背景や意図が加わったものが自治体におけるナレッジマネジメントであると考えられることもできよう。

自治体でナレッジマネジメントを導入するにあたっては、企業のそれをそのままコピーするのではなく、自治体での運用に沿うよう改良に努める必要がある。公的組織と民間組織とに違いがあるように、自治体のナレッジマネジメントと企業のそれにも違いがあるか

---

<sup>163</sup> 社会経済生産性本部『「メンタルヘルスの取り組み」に関する自治体アンケート調査結果』、2007年。

<sup>164</sup> Saussois, Jean-Michel, “Knowledge Management in Government: An Idea Whose Has Time Come,” *OECE Journal on budgeting* volume3, No.3, 2003, p.112.

<sup>165</sup> United Nations Public Administration Network, “Knowledge Management in Government -Organizations and Programmes” *Knowledge Management in Government Organization –Basic Understanding and Principles*, 2008, p.4.

<sup>166</sup> Saussois, *op. cit.*, p.107.

<sup>167</sup> 西尾、前掲論文、216頁。

らである<sup>168</sup>。

まず、自治体のナレッジマネジメントの対象となる知識の範囲は、企業と比べて幅広いものとなる。たとえば、多くの企業は1つの産業に属し、主となる製品をもっており、その消費者・顧客をある程度限定たうえでそれに関する知識を対象とすることができる。一方で政府は、さまざまな機能を有しているために、あらゆる市民に目を向け、さまざまなサービスに関する知識を対象とする必要がある。

次に、ナレッジマネジメント導入の目的は、企業、自治体ともに有効性・効率性の向上にあるといえるが、自治体にはもう一つの重要な目的がある。知識を公共財と考えた場合<sup>169</sup>、自らの組織だけでなく、他の組織にもその利用を促すことが重要となる点にも留意しなければならない。

### 第3節 知識の共有手法

#### 第1項 ナレッジマネジメントの手法

知識を共有するための手法やその考え方はナレッジマネジメントのさまざまな論者により示されている。本稿では知識の提供者と利用者のつながり方に着目するもの<sup>170</sup>、組織内に知識に関する市場をつくることを提案するもの<sup>171</sup>、組織において知識をやり取りする具体的な5つの方法を提示するもの<sup>172</sup>をとりあげ、紹介したのちに、本稿における議論の目的である情報の共有にあたって重要となる点について整理したい。

#### 第2項 コネクトアプローチとコレクトアプローチ

ナレッジマネジメントで扱われる知識には必ず提供者と利用者が存在する。提供者から利用者への知識の流れは、人を介する場合とデータベースを介する場合により以下の図のとおり整理することができる<sup>173</sup>。一つめが、直接的な会話やメールでのやりとりを通じたコミュニケーションである。知識の伝達は一時期に一か所でおこなわれ、詳細なやりとり

---

<sup>168</sup> United Nations Public Administration Network, *op. cit.*, pp.1-3.

<sup>169</sup> 知識はその非競合性から公共財と考えることができる。*Ibid.*, p.3. また、広く公表されている知識は非排除性も有することとなる。

<sup>170</sup> Milton, *op. cit.*.

<sup>171</sup> Davenport・Prusak, *op. cit.*.

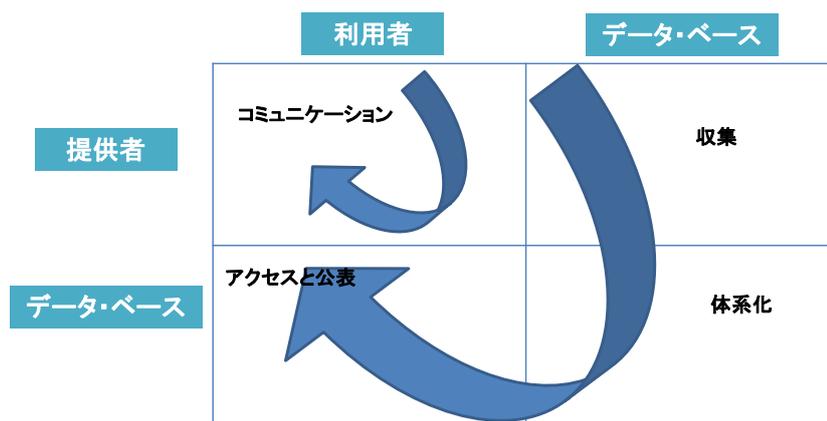
<sup>172</sup> Dixon, Nancy M., *Common Knowledge*, Boston, the President and Fellows of Harvard College, 2001. (梅本勝博他訳『ナレッジ・マネジメント 5つの方法 問題解決のための「知」の共有』生産性出版、2003年。)

<sup>173</sup> Milton, *op. cit.*, pp7-8. (梅本他訳、前掲書、8-10ページ。)

が可能であることから有効ではあるが効率的とは言い難い（それを克服する手段の一つとして情報技術：テレビ電話、テレビ会議）。さらに、知識の内容の保管を提供者の記憶のみに頼ることは危険といえる。人間の記憶は忘れられるし、あとで作り変えられるおそれがあるし、提供者が異動したり、退職したりすることも考えられるからである。

もうひとつが、提供者のもつ知識を一定の形式としそれをデータベースに保管するとともに、利用者による検索を可能とする方法である。知識のデータベースへの入力は一度で済み、アクセスは設備さえ整っていればどこからでも何度でもできるので、効率的である。頻繁に使われることはないが重要な知識を確実に保管するという面でも効果は高い。ただし、どのような情報・知識をどのような形式で入力するのか、どうやって入力を促すのか、入力された情報をどのようにメンテナンスするのかなど、データベースの成果を高め維持するために検討すべき重要な点が多い。

図表 27 提供者から利用者への情報・知識の流れ



Milton (2005) Figure1-3 を引用

この二つの方法を、「コネクト（つなぐ）アプローチ」「コレクト（集める）アプローチ」と呼び、図表 28 のとおり整理することができる。

図表 28 コネクトアプローチとコレクトアプローチ

	コネクト（つなぐ）	コレクト（集める）
<b>長所</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 効果的</li> <li>・ 形式化できない知識を扱うことができる</li> <li>・ 知識の提供者を利用者がどれほど信頼しているかを測ることができる</li> <li>・ 安易で安価</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ システムテックな補足が可能</li> <li>・ 知識の安全な保管庫となる</li> <li>・ 効率的（一度入力した知識には何度でもアクセスすることができる）</li> </ul>
<b>短所</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人間の記憶は頼りにならない</li> <li>・ 非効率（1 時期には 1 か所だけ）</li> <li>・ 自分が何を知っているかは聞かれるまでわからないことが多い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 形式化、入力できない知識が残る</li> <li>・ 知識の入力にはスキルと資源が必要</li> <li>・ 入力された知識は人間味を失う</li> </ul>
<b>扱うことが効果的な情報・知識の特徴</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 急速に変化する知識</li> <li>・ 限られた人にしか必要とされない知識</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 安定し成熟した知識</li> <li>・ まれな出来事に関する知識</li> <li>・ 価値の高い知識</li> <li>・ 利用者の多い知識</li> </ul>

Milton (2005) Table1-1 をもとに筆者作成

### 第 3 項 知識市場の構築

知識を組織内で流通させるために、組織の中に知識に対する市場があると考え、その市場を機能させることを提案したのがダベンポートとプルサックである。組織内の知識市場の参加者には、買い手、売り手、仲介人があり、個人は時と場合により、そのいずれの役割をも果たしうる<sup>174</sup>。組織において、何らかの問題を解決しようとしている、言い換えれば何らかの意思決定を行おうとしている人は、「知識を買う人」である。彼らは自らの意思決定のためにどのような知識が必要かを知っている場合もそうでない場合もあり、後者は必要な知識はどのようなものかに関する知識を得ることから始まる。彼らにとっては、自らが必要とする情報・知識をだれから得ることができるかが重要な問題となる。

ある分野に関する知識を有しており、組織の中でそれが知られている人は「知識を売る人」となる。買い手にはすべての人がなれるが、全員が売り手になるわけではない。また、ある知識を持っていることが組織における力の源泉となる場合、知識の価値が高ければ高いほど安易に提供しないという選択をとりがちである。組織における知識市場は、売り手市場なのである。彼らに対しては、「知識を共有するほうが知識を隠匿するより利益が大きいことを、どうやって保証するか」が重要となる。

組織には、知識を必要とする人と知識をもっている人をつなぐ「仲介者」も存在する。

<sup>174</sup> Davenport・Prusak, *op. cit.*, pp27-30. (梅本訳、前掲書、64-71 頁。)

仲介者には、仲介すること自体が業務となっている人もいれば、そうでない人もいる。前者の例は企業図書館の司書、後者は持っている知識や本人の関心から業務とは直接関係がなくても実質的に仲介をすることになる人である。

組織内の知識市場でこれらの参加者間を知識が移動する際、何によって「支払い」がなされるのであろうか。組織外から知識を購入する際には、現金が用いられることが多いが、組織内の知識市場では、互惠主義、評判、利他主義そして信頼が重要となる<sup>175</sup>。

互惠主義は、自分のもつ知識を提供することで、自分が別の知識が必要となった際にそれらを得やすくする、というものである。これは評判とも密接に関係する。「あの人はもの知りで、いつも助けてくれる」という評判がある人とそうでない人では、互惠主義を獲得する程度に差が出ることはいうまでもないであろう。もちろん、「会社のためなら」「他の人の役に立ちたい」という利他的な思いで知識を提供する人もいる。

信頼は、組織における知識市場の前提となるものである。信頼には知識に対するものと、知識をやりとりすることに対するものがあり、ともに重要となる。前者は提供される知識の内容および質に対するものをいう。それらに対する信頼がなければ、やりとりはなされない。ここでいう内容や質は主に個人的な面識や評判によって確認されるものであるため、匿名のグループウェアの信頼性を高めることは容易ではない。

後者はさらに組織が知識の共有を適正に評価するといった組織に対する信頼と、知識の買い手が売り手からの借りを認め、いつかそれを返すであろうといった買い手と売り手の間の信頼に分けられる。これらがなければ、組織内の市場でのやりとりが効果的に継続することは難しいであろう。

これらを踏まえ、効果的な知識市場をつくるためのポイントが3つ提示される<sup>176</sup>。一つめが「情報技術を賢く使う」ということである。ここでいう「賢く」とは、データベースの構築に重点を置きすぎて流動的な知識を硬直的なデータ構造に無理に当てはめようとしたり、システムそのものに焦点を当てて内容を十分に検討しなかったり、というナレッジマネジメント導入時にありがちな失敗に陥るのではなく、知識そのものとそれらに関する知識を動かし、バーチャルな知識市場を構築するためのインフラとして技術を効果的に用いることを指す。

二つめが「知識交換の場を創る」である。知識の交換を目的とした物理的もしくはバー

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, pp.30-36. (同書、71-82頁。)

<sup>176</sup> *Ibid.*, pp.45-48. (同書、98-104頁。)

チャルな場を特別に設置することで、売り手と買い手が顔を合わせ、やりとりにつなげるというものである。例えば第一製薬は、研究者がお茶を飲みながらお互いの研究について語り合う「談話室」を設けている。また、企業内で「ナレッジフェア」を開催し、潜在的な買い手を引き寄せるためにさまざまな売り手を集めるという手法もとられる。一つめの情報技術と組み合わせてテレビ電話を用いれば、世界中のどこにいても直接顔を見ながら意見を交換することができる。電子上のフォーラムも利便性の高い手段の一つではあるが、信頼の構築という点で問題が残る。

さいごが「知識市場価値を創って定義する」、すなわち知識を共有することの価値を示すことである。知識を共有した職員を認め、昇進させ、報酬を与えることが最も明確な方法といえる。また、知識交換のためのインフラの整備や談話室の設置、ナレッジフェアの開催、職員に交換や学習の機会を与えるといった投資、評価基準に知識の共有の有無や程度を加えるといった取り組みも、知識の共有に対する組織としての認識を職員に広く周知し、理解を促すものとなるのである。

#### 第4項 知識移転の5つの方法

組織において知識をやり取りする具体的な5つの方法を提示したのがディクソンである。彼女は多くの組織を対象とした調査で、知識を移転するやり方は多様であり、一つの方法がすべての場合に有効であるわけではないことを発見するとともに、より効果的な方法を選択するための基準を見出した<sup>177</sup>。それは、知識を受け取る側の業務とコンテキストの類似性、どのくらい定型的で頻繁に行うかという点からみた業務の性質、移転される知識のタイプの3つである。

まず、知識を受け取る側の業務とコンテキストが提供するチームにどのくらい類似しているか、受け取りチームは提供するチームが開発したことを実行するのに必要な吸収能力（経験、技術的知識、共有言語）を持っているかがどのような種類の移転方法が最も効果的かを定める決定的な要因となる。ここで重要なのが、提供する側ではなく受け取る側に着目することである。次に、どのくらい定型的で頻繁に行うかという点からみた業務の性質は、業務はどのくらい頻繁に発生するか（毎日、毎月、毎年）、定型的か非定型的か、明確な決まった手順があるのか、それとも各ステップは変化するのかというものである。さいごに、移転される知識のタイプが主に暗黙知か形式知か、その知識の実行によってどれ

---

<sup>177</sup> Dixon, *op. cit.*. pp21-28. (梅本他訳、前掲書、33-43頁。)

くらいの組織の部署が影響を受けるか（1 チーム、1 事業部、組織全体）というものである。

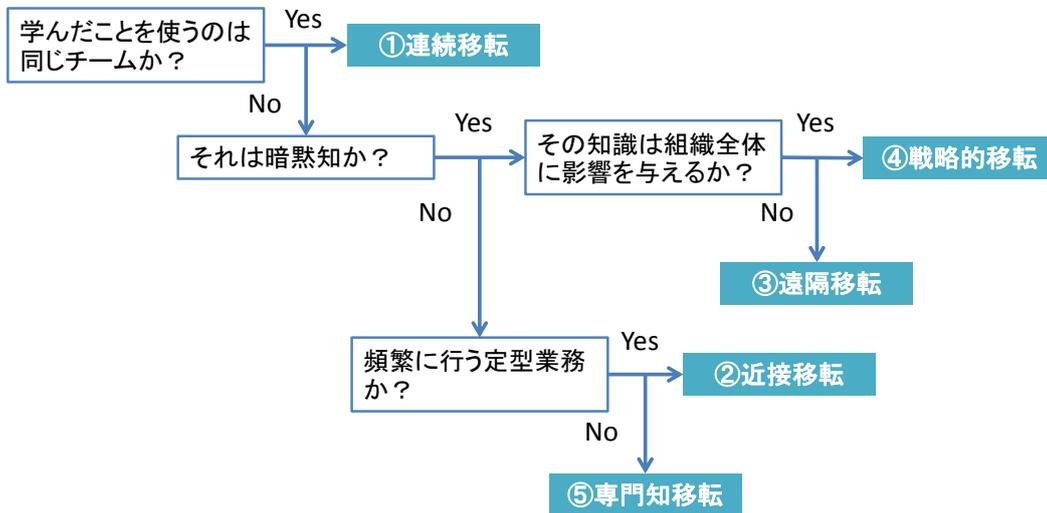
さらにディクソンは、上記3つの基準をつかって知識移転の方法を5つのカテゴリーに分類している。

図表 29 知識移転の5つの方法

連続移転	チームが業務の中で学習した知識を、同じチームが同じ業務を異なった状況で行う次の機会に利用する。
近接移転	チームが頻繁かつ繰り返される業務から獲得した形式知を、ほぼ同じ業務をこなす他のチームに利用する。
遠隔移転	チームが非定型的業務を実施する過程で獲得した暗黙知を、類似の業務を組織の他の部署で行っているチームで利用する。
戦略的移転	まれにしか起こらないが組織全体にきわめて重要な戦略的業務を成し遂げるために、必要となる組織の集合的知識（暗黙知と形式知の両方）を利用する。
専門知移転	チームの知識の範囲を超える専門的な知を、組織内の他の専門家から入手する。

Dixon (2000) pp. 28-30、168-169 をもとに筆者作成

図表 30 移転のタイプを選定するためのデシジョン・ツリー



Dixon (2000) Figure8-1 を引用

連続移転とは、「チームがある状況で実施した業務から学んだ知識を、同じチームが次に同じ業務を異なった状況で実施する際に移転して活用すること」をいう<sup>178</sup>。ここでの重要な点は、個人ではなくチームに着目する点である。業務の実施により、チームのメンバーは多くのことを観察し、学ぶ。それらはすべてチームメンバーの頭の中に保持され、次の業務の実施につなげられる。この取り組みをチーム単位で行うためには、メンバー一人ひとりが学んだことをチーム全体の知識として統合し、理解されるように移動させることが必要となる。具体的には、チーム全体で業務におけるさまざまな行為とそれによって得られた結果を検討し、新しいアイデアや一般化された考え方を生み出す機会を持つこととなる<sup>179</sup>。

連続移転の例として、米国陸軍の「行為後の反省（After Action Review : AAR）」、それをモデルにシステムを構築したブリティッシュ石油の事例などが挙げられる<sup>180</sup>。たとえば、米国陸軍の AAR は、チームあるいは部隊の行為が終わった後に、そこで学んだことをすぐ次の戦闘やプロジェクトで再利用することを目的に開かれる。そこでは、「何が起こるはずだったか」「何が起こったか」「その違いはなぜ生じたか」の3つの標準化された質問を用い、議論を重ねることで次の行動を検討するのである。

連続移転の実施に関する指針は、定期的にミーティングを開催する、ミーティングは短いものとする、行為に関わった全員がミーティングに参加する、相互に批判はしない、結果は上申しない、ミーティングはチーム主体で行う、である<sup>181</sup>。定期的にミーティングを行うことで、それを特別なものではなく仕事のルーティンの一部と理解させることができる。また、ミーティングの時間を短縮するためには、議題を明らかにし、かつしぼる必要が生じる。全員参加により、業務の全体像の把握を可能とするとともに、業務における責任を全員で共有する。メンバーがミーティングで真実を話すためには、批判しないこととそれに対する信頼をつくることが不可欠である。さらに上申しないことで、この結果によりチームもしくは発言者の行為を評価されることへの心配や恐れを抑えることができる。さいごに、このミーティングの実施に外部の専門知は不要であり、短時間のミーティングに外部コンサルタントの参加を得ることは費用対効果が高いとはいえない。

---

<sup>178</sup> *Ibid.*, p.34. (同書、50 頁。)

<sup>179</sup> *Ibid.*, pp.34-37. (同書、50-54 頁。)

<sup>180</sup> *Ibid.*, pp.37-40. (同書、54-59 頁。)ブリティッシュ石油の事例について詳しくは Milton, *op. cit.*, (梅本・石村監訳、前掲書) 参照。

<sup>181</sup> *Ibid.*, pp.42-46. (同書、61-67 頁。)

近接移転とは、「チームが経験から何かを学習した際に、そこで獲得した知識を同じような業務に携わる他のチームで利用する<sup>182)</sup>」ことである。ここでいう「近接」とは、地理的な距離ではなく、知識を提供するチームと受け取るチームの類似性を意味する。

近接移転の例として、フォードやテキサス・インスツルメンツなどの事例が挙げられる<sup>183)</sup>。フォードのそれは、ベストプラクティスの共有のための仕組みであるといえる。まず、ベストプラクティスを生み出した工場の担当者が、イントラネットにアイデアの発生源、取り組みの概要、それにより節約できた金額、さらなる情報を得たい場合の連絡先、取り組みに関する写真や映像を掲載する。他の向上の担当者は掲載されたベストプラクティスについて、「採用」「利用不可能」などの検討結果を入力し、採用した場合はその効果として節約金額を入力する。これらの報告は蓄積され、各工場がどれだけベストプラクティスを提案し、実行したかがわかるようになっている。テキサス・インスツルメンツでは、ある施設で事故やミスが発生すると、他のすべての施設に潜在的な危険があることを直ちに警告するシステムを取り入れている。これらはともに、「プッシュ型(自動的に送付される、検索を必要とするものではない)」のシステムとなっている点に留意する必要がある。

近接移転の設計にあたっては、知識を電子的に広める、電子的普及は個人間の相互作用で補完される、利用者が内容と形式を特定する、知識は自動的に送付される、自動的に送付される項目の数を限定する、義務と選択が併存する、利用状況と経営目標はモニターされる、レポートは短い記述が良い、データベースは的を絞る、というポイントが指摘される<sup>184)</sup>。ここで移転されるものは、定型的業務に関する形式知であるため、主に情報技術の活用を中心とし、会議などで利用者が直接的に対面する場をつくることでさらにその活用を促すことができる。また、利用者が必要とするものが端的に、かつ自動的に提供されることも重要となる。さらに、一定の目標の達成が義務として課され、そのために送られてきたベストプラクティスを使うかどうかを自ら選択するしくみとし、その結果が上位者によりモニターされることで、近接移転はよりすすめられるのである。

遠隔移転とは、非定型的な業務に関する暗黙知を類似の業務をしている他のチームで利用することである<sup>185)</sup>。ここでいう「遠隔」も距離を示すものではなく、受け取るチームと提供するチームの置かれている環境や文化、用いる技術、競争相手等が大きく異なること

---

<sup>182)</sup> *Ibid.*, p.54. (同書、79頁。)

<sup>183)</sup> *Ibid.*, pp.55-64. (同書、81-95頁。)

<sup>184)</sup> *Ibid.*, pp.66-72. (同書、97-106頁。)

<sup>185)</sup> *Ibid.*, pp.79-80. (同書、117-118頁。)

を意味する。

遠隔移転の例として、ブリティッシュ石油やシェブロン、ロッキード・マーティン社の取り組みが挙げられる<sup>186</sup>。たとえばブリティッシュ石油では、「ピア・アシスト<sup>187</sup>」という取り組みが進められている。これは、プロジェクトチームが必要とする知識や経験を持った人を招いて、それらを共有する会合をいう。ミーティングでは、開催目的を明確にし、チームのメンバーと知識や経験を有する援助者が議論を重ねたのち、援助者がチームに対して提案をフィードバックするという手法が用いられる。

遠隔移転の設計にあたっては、知識の交換は双方向で起こる、提供する側のチームの知識は翻訳される、人が組織に暗黙知を伝達する、プロセスにはわかりやすい名前がつけられている、という点がポイントとなる<sup>188</sup>。先述のとおり、提供するチームと受け取るチームには距離があるため、提供される知識はカスタマイズが必要となる。また、直接的な議論の過程で、援助者も含めたすべての参加者がさまざまな知識、とくに暗黙知を得ることができる。さいごに、「ピア・アシスト」のように移転プロセスに名前がつけられ、正当化された活動とみなされることが、正当なビジネスプロセスとして認識され、さらにはその積極的な活用につながるということである。

戦略的移転とは、あるチームが、一回限りのプロジェクトやまれにしか起こらないような業務を担当するときに、すでに同様の仕事を行った同じ組織の他のチームの経験から得た成果を利用するものである<sup>189</sup>。具体的には、製品の市場投入や企業買収、他国市場への新規参入が例として挙げられる。

戦略的移転の例として、ブリティッシュ石油と米国陸軍の教訓センターなどがあげられる<sup>190</sup>。たとえば、ブリティッシュ石油では、会社にとって戦略的に重要な一部のトピックに関してのみ「知識資産<sup>191</sup>」を構築している。これは、リストラクチャリング、市場への参入といったトピックごとに考慮すべきことがらをまとめたもので、チェックリストや文書のような形式知と、物語や引用、具体例などに埋め込まれた暗黙知の両方を含む。こうすることで、新しい仕事を与えられた際に、そのトピックに詳しくないチームでも、必要

---

<sup>186</sup> *Ibid.*, pp.80-88. (同書、119-133 頁。)

<sup>187</sup> Milton, *op. cit.*, p.49. (梅本・石村監訳、前掲書、59 頁。)

<sup>188</sup> Dixon, *op. cit.*, pp.89-93. (梅本他訳、前掲書、133-139 頁。)

<sup>189</sup> *Ibid.*, p.102. (同書、149-150 頁。)

<sup>190</sup> *Ibid.*, pp.102-111. (同書、151-165 頁。)

<sup>191</sup> Milton, *op. cit.*, p.92. (梅本・石村監訳、前掲書、114 頁。)

な情報・知識にたどり着くことが可能となるのである。ブリティッシュ石油では、「知識資産」以前に、検索により必要な知識を探ることができる知識貯蔵庫を構築していたが、これでは知識を必要とする人が、自分が何を知らないかを知らない場合には何も見つけ出すことができない、また必要だと考える知識しか発見できないことから、戦略的移転には不向きとされた。その問題を解決するために「知識資産」が導入されたのである。

戦略的移転の実施にあたっては、必要な知識を上級レベルの管理者が特定する、専門家が知識を収集・解釈する、収集活動をリアルタイムで行う、最終的な利用者に焦点を合わせる、様々な意見を統合する、が重要となる<sup>192</sup>。まず、戦略的移転では戦略的なプロジェクトの実施にあたって「どのような知識が必要か」が問われるため、その特定は上級レベルの管理者が担うこととなる。また、知識収集に関するスキルと経験を有する専門家が客観的な視点から知識を収集し解釈することで、バイアスを減らすことが可能となる。収集をリアルタイムで行えば、過去の出来事と推論に頼るよりも多くのことを学ぶことができる。さらに、戦略的移転の場合、その特徴から、複数の事例から引き出された反対意見を含む多様な声から学ぶことが大きい。

専門知移転は、「自分たちの知識の範囲を超える珍しい技術的問題に直面するチームが、その問題に対処するために、組織内の他の人の専門知を探す場合に用いられる<sup>193</sup>」ものである。ここでいう専門知は、マニュアルや標準的文書という形では存在しないもので、たとえば古い設備に関する知識や導入されたばかりの新工程に関するものをさす。

専門知移転の例としては、バックマン研究所、タンデム・コンピュータ、シェブロン of 取り組みが挙げられる<sup>194</sup>。バックマン研究所の「技術フォーラム」は、産業別に編成された分科会ごとに質問と回答を電子的にやりとりするものである。分科会ごとに配置されたリーダーは、回答できる人を見つける責任を負うほか、特定の議論が終了した段階で要約を作成する。また図書館スタッフは、図書館資料で答えられるものに返答し、議論の終了にあわせて関連資料をリーダーに送信する責任をもつ。

専門知移転では、トピックごとに分かれた電子フォーラムをもつ、電子フォーラムは監理・支援される、さまざまな参加の程度が認められる、知識は引き出される、がポイント

---

<sup>192</sup> Dixon, *op. cit.*, pp.113-122. (梅本他訳、前掲書、149-150 頁。)

<sup>193</sup> *Ibid.*, pp.128-129. (同書、192 頁。)

<sup>194</sup> *Ibid.*, pp.129-134. (同書、193-201 頁。)

となる<sup>195</sup>。トピックごとにグループを分類することで受け取る問い合わせの数を限定するとともに、一定レベルの知識を持つ人でグループを形成すれば簡潔なやりとりが可能となる。質問に対して回答されないということがないように、モニタリングと回答に責任をもつ担当者を配置することも必要となる。回答がないフォーラムにはだれも参加しないからである。また、質問や回答をするだけでなく、そのやりとりを読むという参加形態も、知識の共有という点では重要である。そして、知識はデータベースからではなく特定のコミュニティから引き出されるのである。

さらに、ディクソンは、これらの移転を効果的に行うために、知識についての考え方を転換する必要性も説く<sup>196</sup>。1 つめが、知識の主要な提供者は専門家であるという認識から、何らかの業務に携わるすべての人が、他の人にも役立つ知識を持っているという認識への転換である。一人ひとりもしくはすべてのチームが何らかの知識を有しており、その意味で知識は組織を構成するメンバーに広く分散している。また、ある情報・知識が自分たちの状況に適合するかどうかは、受け手が判断する。専門家が知識を有し、ベストプラクティスとして専門家や上司が評価したものが一方通行で伝達されるという状況ではなく、水平かつ双方向なやりとりをイメージする必要がある。

次に、知識は個人の所有物であるという認識から、知識はグループやコミュニティに埋め込まれているという認識への転換である。これは、言い換えれば知識は個人によるみではなく、個人が属するコミュニティやグループ内でのやりとりにより構成されるということの意味する。

最後に、知識は安定的な商品であるという認識から、知識はダイナミックで絶えず変化しているという認識への転換である。知識をダイナミックなものにとらえることで、知識を保管する倉庫ではなく知識を流す水路を設計し、組織内を自在に動き回れるようにすることの必要性を認識することが可能となる。

## 第5項 情報の共有に際して検討すべき点

以上の先行研究から、情報の共有に取り組む際に重要な点を4つ抽出することができる。まず1つが、組織のメンバーに共有のメリットを肯定的に認識させるということである。日常的に自分のもつ情報を必要とする人に提供し、評判・信頼関係を構築しておくことで、

---

<sup>195</sup> *Ibid.*, pp.135-138. (同書、201-207頁。)

<sup>196</sup> *Ibid.*, pp.148-160. (同書、219-236頁。)

自分がそれらを必要とするときに助けを得やすく、自分の業務が実行しやすくなることは疑いようがない。これを個人の認識と取り組みに頼るだけでなく、組織として後押しするためには、まず、情報の売り手・提供者に対して情報を共有するほうが情報を隠匿するより利益が大きいことをどうやって保証するかが重要となる<sup>197</sup>。組織としてできることは、情報の共有に関する取り組みを適正に評価することであり、具体的には情報の共有に関するの評価項目を設ける、その結果を昇進や報酬につなげるといった取り組みが考えられる。一方で、情報の買い手・利用者に対しても、求めることがマイナス評価につながらないこと、得た情報を業務に反映させることを肯定的に評価するといった工夫が必要となろう。さらに、共有に役立つことに投資する（場や機会の設置）、経営者が取り組みを認め、重要視していることを発信するなどにより、提供者、利用者双方に対して情報の共有に関する組織の姿勢を明らかにすることができる。

2 つめは、情報のやりとりは水平かつ双方向で行うということである。これは、情報の提供者、売り手は専門家とは限らず、また良い情報・正しい情報をトップダウンで与えるのではなく、何等かの業務に携わるすべての人がだれかの役に立つことができる可能性があり、ある情報が自分たちの状況に適合するかどうかは受け手が判断するということを意味する<sup>198</sup>。このように理解しておくことで、建前ではなく、利用者が本当に必要とする情報を得て、業務に反映することが可能になる。

3 つめは、情報技術はあくまでサポートとして考えるということである。今日の情報技術の進歩には目覚ましいものがあるが、それ自体は情報を集めないし、知識を作るものでもない。情報技術を導入すればそれだけで情報の共有が進むと考えるのではなく、情報技術は情報交換のための単なるパイプラインと貯蔵システムに過ぎないと認識したうえで<sup>199</sup>、それを十分に生かしたしくみを検討する必要がある。

さいごに、共有したい情報に応じた効果的な場や手法を取り入れることも重要である。情報の共有と一言でいっても、さまざまな場面で、さまざまな人が関わり、やりとりされる情報もさまざまであることが想定される。すべてが1つの方法で対応できるとは限らない。たとえば、日常的な情報収集と緊急的な意思決定のための根拠集めに適した手法は異なるであろう。分野別計画策定の担当者が総合計画策定の担当者から情報を得る場合と、

---

<sup>197</sup> Davenport・Prusak, *op. cit.*, pp.28-29. (梅本訳、前掲書、67-68頁。)

<sup>198</sup> Dixon, *op. cit.*, pp.149-156. (梅本他訳、前掲書、220-229頁。)

<sup>199</sup> Davenport・Prusak, *op. cit.*, p.18. (梅本訳、前掲書、48頁。)

新しい地域福祉計画策定の担当者が前期計画の担当者から情報を得る場合には違いが生じるであろうし、情報を必要とする側の担当者がこれまで計画策定に携わったことがあるかどうかにより、配慮すべき事項は異なると考えられる。必要とする情報が住民に関する生の情報か、そこから得られる公務員としての知見なのかにより、効果的な伝え方は異なるであろう。ミルトンの2つのアプローチ、ディクソンの5つの手法とも、共有したい知識の内容の種類や内容によって区分され、それぞれを使い分ける必要性が説かれているように、共有したい情報の種類や内容に応じてより効果的な手法を検討する必要性は高い。

さらに、効果的な情報の共有手法を検討するに際のおもな論点として、次の3点があげられる。1 つめはコネクとコレクト、どちらの手法を用いるかという点である。ミルトンは提供者と利用者が直接つながるものをコネクアプローチ、提供された情報を集めてデータベースを作成し、利用者がデータベースを利用することで提供者と利用者がつながるものをコレクトアプローチと区別している<sup>200</sup>。それぞれのメリット・デメリットは図表28にまとめたとおりで、コレクトアプローチには効率的（一度入力すればだれもが何度でも使える）というメリットがあるが、収集し、入力する際のルール設定や入力には一定のスキルが必要となるなど検討すべき点も多い。一方のコネクアプローチは費用がかかるというデメリットが大きいが、提供者とのやりとりにより利用者は深い情報を得ることができる。さらに、共有したい情報が頻繁に変化する場合は、コレクトアプローチよりもコネクアプローチが効率的で間違いが少ないと考えられる。

2 つめは情報のフローとストックをどのように組み合わせるかである。ここでは、利用者と提供者間での直接的・間接的な情報の流れをフロー、情報の保管・蓄積をストックと呼ぶ。たとえば、先述のコネクアプローチは提供者から利用者に向けた情報のフローを検討することになるが、コレクトアプローチでは提供者からデータベースへの情報のフロー、データベースでのストック、データベースから利用者への情報のフローをそれぞれ検討することが必要となる。また、提供者と利用者で直接情報をやりとりした後に、その結果をまとめてデータベースに蓄積し、のちの検索を可能にする場合もありうる。情報共有のための取り組みをフローとストックという視点から分解することで、情報が提供者から利用者に至るまでのプロセスが明らかになる。たとえばコレクトアプローチには、データベースの構築だけでなく、その前後となる情報の提供と検索・活用までが含まれ、効果的な情報の共有のためにはそれらすべてを十分に検討する必要があるということである。

<sup>200</sup> Milton, *op. cit.*, pp.7-8. (梅本・石村監訳、前掲書、8-10頁。)

3 つめは、プルとプッシュどちらの手法を用いるかである。ここでは、利用者が必要な情報を自ら探す手法をプル、何等かの事前準備を経て利用者が必要とする情報を自動的に提供する手法をプッシュと呼ぶ（保護者向けの不審者情報をメールで配信する事例を思い浮かべるとわかりやすい）。プルは自分が必要なときに、必要な情報を検索するものである。ただし、そもそも必要な情報がどのようなものをわかっていない場合には、何らかの支援が必要となる。言い換えれば、自ら必要と認識し、行動に出なければ情報を収集することができない。一方でプッシュは、利用者が情報を必要とする分野を登録しておくといった事前準備をしていれば、随時情報が提供されるというメリットがあるが、事前の登録と合致していない情報は得ることができないというデメリットも有する。また、情報配信時に分類が必要となるため、情報の入力提供が提供者がするとしても、分類の正確性を担保するには、分類担当者を設けておくことが必要となろう。

#### **第4節 自治体に関する先行研究・事例とその検討**

##### **第1項 自治体におけるナレッジマネジメントに関する先行研究**

日本の自治体におけるナレッジマネジメントに関する文献は、2000年代はじめからみることができる。2001年には、地方自治体でナレッジマネジメントが求められる理由として、個人主義、縦割り組織の打破、世代間断絶の緩和、自ら学び考える職員への支援の必要性、市民サービスの改革の必要性、組織風土の改革などが指摘されている<sup>201</sup>。さらに、自治体版ナレッジマネジメントのあり方として、知識の交流、交換の場であるマーケットの構築とそのマーケットを支える環境づくり、職場におけるナレッジコミュニティの形成が提案されている<sup>202</sup>。マーケットの構築に関しては大きく知識の保管庫とそこからナレッジを引き出すための検索機能の充実が、環境づくりについてはマーケットの基盤として、目的・ビジョンの明確化、担当組織の設置、インセンティブの導入、効果の測定と改善、情報技術の活用、研修の実施などが挙げられる。ナレッジコミュニティの形成については、コンピュータやフェイス・トゥ・フェイスにより個人が情報を得ることができるような場や機会づくりの必要性が指摘されている。

---

<sup>201</sup> 石井良一「自治体職員の知恵を集める ―ナレッジマネジメントのすすめ―」野村総合研究所『地域経営ニュースレター』November、Vol.38、2001年、3-4頁。

<sup>202</sup> 同論文、6頁。

また、地域におけるナレッジマネジメントの必要性を示唆する文献も見られる<sup>203</sup>。これは、自治体が地域にある知、データ、情報、知識、知恵などのすべてを使って地域を経営することを想定するもので、自治体の中だけでなく、住民一人ひとりや自治会や NPO などの団体、企業や大学といったさまざまなアクターとの関係づくり、協働も視野に入れられている。

近年では、自治体における人材育成との関係から、ナレッジマネジメントの必要性を説くものがある<sup>204</sup>。そこでは、行政改革の結果、予算と職員が減ったにも関わらず、事業数・業務量は削減されていないという現状、一人あたりの仕事量の増加や個人で仕事をする機会の増加といった自治体職員の認識を踏まえ、ノウハウを組織に蓄積し、職員に伝承していく手段として、データベースの整備（マニュアルの整備やマニュアル化できないものは映像化、ノウハウを有する職員・OB・外部有識者リスト）と研修などによるノウハウの継承・吸収が提案されている。

自治体職員が自らの研究テーマとしてナレッジマネジメントを取り上げる事例もみられる。たとえば、行政組織の知識レベル向上の方法論として、自治体の枠を越えた複数の行政組織による知識の連携についてナレッジマネジメントの手法をもとに考察し、自治体間ナレッジマネジメントの具体策を提案するもの<sup>205</sup>、企業派遣研修先での経験を踏まえ、市役所におけるナレッジマネジメントの導入に向けた提案をおこなう研究<sup>206</sup>などである。前者では自治体間ナレッジマネジメントの方法として「施策発表会」「業務別研修」「共通課題研修」が提案されている<sup>207</sup>。いずれの案も、実務に直結したテーマを設定すること、取り組みが組織的に認知されていること、そして取り組みを超えた知識連携の端緒となるよう期待することという共通点を有する。後者では、新しい知識の創造に向けた、所属や職種を超えた職員間のフェイス・トゥ・フェイスの直接交流の活性化（役所内外を含めた広範囲でのコミュニケーションへの展開までも視野に入れて）、オープンなオフィス環境の構築、庁内 LAN を活用した知識の共有とその手法の一つとして課ごとの HP の作成が挙げ

---

<sup>203</sup> 梅本勝博「知識創造自治体を目指して」『社会教育』696号、2004年。

<sup>204</sup> 小島卓弥「自治体における人材育成再考 ヒューマンリソースマネジメント（人材育成管理）とナレッジマネジメントの必要性」『地方財務』5、6月号、2012年。

<sup>205</sup> 狩野長江「自治体間ナレッジ・マネジメント ―知識の広域連携―」宗像市人づくり・まちづくり研究所『研究紀要』第一集、2007年。

<sup>206</sup> 平木浩司「NTT ドコモ法人営業本部におけるナレッジ・マネジメント」『調査季報』151号、2002年。

<sup>207</sup> 狩野、前掲論文、56頁。

られている<sup>208</sup>。

## 第2項 自治体におけるナレッジマネジメントの取り組み事例

日本の自治体におけるナレッジマネジメントの取り組みとしては、どのようなものが挙げられるであろうか<sup>209</sup>。たとえば三重県では、ナレッジマネジメントによる情報共有の推進を図るため、2000年度にグループウェアシステムを導入した。具体的には、全職員が1人1台パソコンを利用して、紙情報や知識を電子化することで、職員間における情報の共有を実現することにより、事務の効率化・高度化、経費の削減等を進めることが目的であった。2001年4月の定例会見では、北川知事（当時）が行政評価・経営品質の基礎となるものとしてナレッジマネジメントについて言及している<sup>210</sup>。

2011年度には機器の老朽化によりグループウェアシステムの更新に取り組んでいる。現在のシステムの機能には、電子職員録、スケジュール管理、施設・備品予約、電子掲示板、電子ロッカーなどがあり、職員間のスケジュール管理、会議室の予約、電子掲示板による情報発信（各種案内等）、電子ロッカーによるファイルの共有等を行うことができる。また、グループウェアシステムのほかに、テレビ会議システム、簡易データベースシステムがあり、業務の効率化に寄与しているとのことであった<sup>211</sup>。今日の自治体において、これらの取り組みが普及していることは2章で確認したとおりである。

また、静岡市では、2004年策定の「静岡市情報化推進計画」で「ナレッジマネジメントの推進」を計画し、アクションプランで「知恵の輪」プロジェクトを計画していたが実施には至らず、その後策定された「静岡市情報化推進計画」では「ナレッジマネジメント」について記載されていない。しかし、ナレッジマネジメントの重要性の認識は引き継がれており、2011年度に職員向けポータルサイトにおいてナレッジバンクシステムがスタートし、キャリア認定、庁内講師、庁内教材、プラスワン活動、サクセスストーリーの5つの項目について職員間での情報共有が図られている。新しい情報が登録された際には庁内LANで知らせるなど工夫もあって、システムをきっかけに職員の情報共有への関心が高ま

---

<sup>208</sup> 平木、前掲論文、50-51頁。

<sup>209</sup> 以下に挙げる例のほか、岐阜県では、知識創造型行政を推進するため、ナレッジマネジメント指導者を養成し、「行政ナレッジメント・マイスター」を認定するという取り組みを2001～2004年度に実施していた。

<sup>210</sup> <http://www.pref.mie.lg.jp/CHIJI/teirei/13/010403.htm> 参照。

<sup>211</sup> 三重県のナレッジマネジメントの現状についての質問に対する三重県地域連携部IT推進課の回答より。

ったということであった<sup>212</sup>。

図表 31 静岡市ナレッジバンクシステムの概要

名称	内容	入力	実績・利用状況
キャリア認定	政策形成、法務、マネジメント、コミュニケーション能力研修（初・中・上級）の受講後認定	人事課	1,618人 （年間800人程度増加）
庁内講師	庁内講師（地方自治法、接遇など）の一覧	各課庶務担当 人事課	180人 （年間20人程度増加）
庁内教材	研修や能力開発のために使用できる教材の一覧	各課庶務担当 人事課	35件 （年間数件増加）
プラスワン活動	職員が業務外において携わっているボランティア活動などの情報	職員	団体15件、個人27件
サクセスストーリー	職員が仕事で体験した成功事例や市民に喜ばれた事例などの情報	職員	15年 （年間数件増加） 閲覧8,000人 コメント160件

静岡市人事課担当者の回答をもとに筆者作成

千葉県職員による自主研究グループが、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（以後 SNS という）を用いた自治体組織内の知識共有の可能性を、実際に SNS を立ち上げて検討した例もある<sup>213</sup>。この研究では、「庁内 SNS は、組織的知識活動を促進することができる」「庁内 SNS は職場におけるナレッジコミュニティを形成するためのツールとして有効である」「庁内 SNS には参加に一定の参入障壁がある」などの仮説を設定し、実際に SNS を運用したうえで参加者に対するアンケート調査を実施、その結果を分析することで仮説の検討を行っている。

「庁内 SNS は、組織的知識活動を促進することができる」については、今日の自治体における一人当たり業務量の増大や、そもそもの組織の大きさや分化といった実情を受けて、野中・竹内がまとめた組織における知識創造を促進する要件<sup>214</sup>のうち、「冗長性」および「最少有効多様性」の2点にとくに着目された。この研究では「冗長性」を「組織構成員が当面必要のない仕事上の情報を重複共有していること」、「最少有効多様性」を「組

<sup>212</sup> 静岡市役所人事課担当者への電話インタビューより。

<sup>213</sup> 千葉県職員自主研究グループ CHIPS 研究会『千葉県職員自主研究活性化事業 庁内 SNS の可能性に関する実証実験について』、2007年。

<sup>214</sup> Nonaka, Ikujiro and Takeuchi, Hirotaka, *op. cit.*.（梅本訳、前掲書）

織のメンバーが多様性をもち、とくに組織内に情報格差が存在しないこと」ととらえている。アンケートの結果に「他の課の業務を知ることができた」「本庁での出来事や考え方が見えて、大変よかった」といった回答がみられたことから、とくに文書などでの伝達が行われないような情報の共有において、SNS が効果をもたらす可能性が指摘されている。

「庁内 SNS は職場におけるナレッジコミュニティを形成するためのツールとして有効である」については、「他の課の業務を知ることができた」「出先機関や外部へ派遣されているので県庁内の様子がわかる」「職員間のコミュニケーションの場として重要」「新しい人間関係ができた」「多様な考え方・問題意識を持つ人がいることがわかった」などの回答が得られたこと、SNS が既存の「庁内ホームページ」や「電子掲示板」とは違った使い方ができることから、利用者間の自由な情報共有をシステムとして有効ではないかと言及している。

「庁内 SNS には参加に一定の参入障壁がある」については、誘われたものの参加しなかった職員が一定数存在すること（正確な数は算出できていない）から、今後の SNS 運用の上での課題として取り上げられている。なお、不参加の理由として「SNS がよくわからない」「多忙であるため」「興味がない」などが確認されていた。

この取り組みは現在も継続しており、現在の参加者数は 344 人となっている。サイトへのアクセス数は月によりばらつきがあり、多い月で 11000、少ない月で 5000 程度とのことである。利用形態は日記の記入とそこへのコメントが中心だが、他の機能を用いて庁内横断で議論を要する事項について議論が活発にかわされたことや、政策法務情報が継続的に提供された例がある<sup>215</sup>。全体としては、当初想定されていたナレッジマネジメントに資するように暗黙知が文字情報になるというかたちの情報交換というよりは、参加する職員間の交流がメインとなっている。しかしその交流をきっかけに、見ず知らずの職員間でスムーズに専門知識や業務情報の交換が行われるといった副次的効果は生じているということであった<sup>216</sup>。

### 第 3 項 先行研究・事例の検討

日本の自治体における先行研究や先行事例からは、次のような特徴がうかがえる。まず、

---

<sup>215</sup> そこから派生して政策法務勉強会が実際に集まる形で始められ、2009 年から現在まで月 1 回ペースで開催が続いている。

<sup>216</sup> 千葉県庁内 SNS 「CHIPS」の現状についての質問に対する千葉県総務課の回答より。

情報技術を用いたデータベースの作成に重点が置かれる場合が多いということである（石井、小島の提案、静岡市の事例）。この場合、データ入力と維持管理（とくに更新）にかかるコストにどう対処するかが課題となることに加え、データベースに情報をストックするだけに終わらないようにするための工夫が必要となる。職員間に情報を流通させるという意味では、千葉県 SNS 上での直接的な情報のやりとりはその役割を果たすと考えられる。

また、提案されるもしくは取り入れられたマネジメントの方法が、必ずしも取り扱う情報の性質に合わせて検討されているわけではないということも指摘できる。そのなかで、小島が示した情報の形式化の可否に応じたストックおよび伝達の方法は参考となる<sup>217</sup>。さらに、提案・実施されている方法には、意思決定の直接的な支援よりゆるやかな情報共有の場づくりという側面が強いものが多くみられた（研修会の実施やコミュニティの形成に関する提案、千葉県の事例）。

## 第5節 本章のまとめ

本章では、組織全体としての意思決定力を向上させるための情報共有の方策を検討することを目的として、ナレッジマネジメントとそこで提案・実践される組織における情報の共有のための考え方や方策を検討した。

今日、情報が企業だけでなく自治体にとっても重要な経営資源となっていることは明らかである。とくに自治体におけるナレッジマネジメントの導入に際しては、そこで対象となる知識の範囲が企業と比較して幅広いものであること、知識を公共財と考えた場合に政府以外の組織の利用促進も検討する必要があることなどが留意点として挙げられることを忘れてはならないであろう。

また、ナレッジマネジメントの先行研究からは、情報共有のポイントとして、組織のメンバーに情報の共有のメリットを肯定的に認識させる、情報のやりとりは水平かつ双方向で行う、情報技術はあくまでサポートとして考える、共有したい情報に応じた効果的な場や手法を取り入れる、の4点を導き出すことができた。日本の自治体に関するナレッジマネジメントの先行研究・事例には、データベースの作成に重点が置かれる場合が多いこと、提案・導入された手法が必ずしも取り扱う知識の性質に合わせて検討されているわけではないこと、直接的な情報のやりとりというよりはゆるやかな情報共有の場づくりを主とし

---

<sup>217</sup> 小島、前掲論文、211頁。

ていることという特徴が見られた。

先行研究や先進事例が示すとおり、日本の自治体のナレッジマネジメントへの関心はひと段落したようでもあるが、組織の専門分化や対処すべき課題が多様化・複雑化し、必要とする情報が専門化・複雑化する一方で、行政改革にともなう人員削減のなか、職員間の情報のやりとりがこれまでと比べて減少している可能性が高い今日の自治体において、情報共有のための手法は改めて検討する価値のある考え方・取り組みであることを強調しておきたい。

次章では、これらを踏まえて、意思決定者による決定のための情報の収集に役立つ手法を提案する。

## 第6章 本稿の結論と情報共有手法の提案

### 第1節 本稿の結論

本稿では、地方分権の進展による自治体独自の意思決定の機会・場の拡大とそれにとともなう説明責任の拡大を前提として、自治体およびその職員の意思決定力をより向上させるための方策を、意思決定者が決定の際に用いる情報を充実させるという点に着目して検討してきた。

第1章では、組織の意思決定は個人の意思決定を合成したものであること、個々の意思決定を担う個人は合理性に限界を有するため、実際の意思決定では自らの状況を踏まえ満足できる選択肢を探し出すこと、今日の自治体は意思決定者の満足度水準の大幅な低下が予想される状況にあり、それを防ぐために、必要な情報の入手について組織的に補完する必要があるということを確認した。また、意思決定者の情報入手を支援するためには、組織における情報伝達の阻害要因を考慮したうえで、意思決定に携わる個人が組織の様々な場所で発生する情報を正確に受け取ることができるようにすること、必要な情報がどこに存在するかを的確に把握できるようにすることが重要となることも整理した。

第2章では、自治体の情報環境は電子自治体の推進によりとくにシステム面での充実や、内容面でも指標の活用やコスト情報のより正確な算定・把握など進展がみられる一方で、時間に制約がある中で多くの情報の中から利用するものを選別することの必要性が増していること、本当に必要とする情報の見極めとその適切な入手方法を検討する必要があることを確認した。加えて、第1章と第2章の確認事項を関連づけると、情報システムやデータベースの充実により組織に収集・蓄積される情報が増えれば増えるほど、情報の所在に関する理解や正確な情報伝達を常に徹底させることが困難になると考えられる。

第3章、第4章ではアンケートおよびインタビューの結果から、意思決定者が決定の際に用いる情報を収集する際に、その収集源として部局内を重視していることから、部局内における情報の正確な伝達および他部署のもつ有用な情報の入手・共有を検討することの重要性と、職員一人ひとりの情報収集・収集源には違いがあることを認めたとうえで、その違いを組織としてなくすか、活かす方策を検討することの必要性を確認した。

第5章では、ナレッジマネジメントに関する先行研究から、組織における情報の共有と伝達のための方策を検討するにあたってのポイントとして、組織のメンバーに情報共有のメリットを肯定的に認識させること、情報のやりとりは水平かつ双方向で行うこと、情報

技術はあくまでサポートとして考えること、共有したい情報に応じた効果的な場や手法を取り入れることを抽出した。また、日本における先行研究や自治体での取り組み事例から、データベースに蓄積された情報の流通を支援するための方策、共有したい情報の性質を考慮した手法、意思決定をより直接的に支援するための方策の必要性を導出した。

以上を踏まえ、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けて組織が取り組みを進めるにあたっては、組織のいたる所で発生し、データベースのそこそこに蓄積される情報を意思決定者が容易に利用できるようにすべきであること、そのためには情報技術のみに頼らず、人を介して情報をつなぎ、流すことを検討すべきであると結論づけたい。情報のつなぎ役として人に着目するのは、職員一人ひとりが自らの担当した事業や業務に関する情報を有していること、職員に一人ひとりが有する情報には違いがあること、それらをすべてデータベースに置き換えメンテナンスすることはとても難しいこと、また職員一人ひとりがデータベースに治められた膨大な量の情報すべての位置を常に正確に理解することは困難であることが理由である。職員一人ひとりを一種の情報データベースと理解し、彼女らへのアクセスを容易にすることで、意思決定者が必要とする情報はより入手しやすくなると考える。

次節では具体的な取り組みとして、必要な情報のガイド役となりそうな人材を見つけるための「イエローページ」、職員間の情報交換および創造を生み出す場をつくるための「ピア・アシストシステム」、注意喚起情報を日常的に共有し業務の見直しにつなげるための「お知らせメール」の3つを提案する。これらの提案は、とくに第3章の検討結果から、経営層への情報伝達がより正確・的確に行われるよう、課長職以下の情報収集・共有に資することを想定している。また、これらの取り組みを実施することで、部局の枠を越えた情報の共有が可能になると考える。

## **第2節 提案内容**

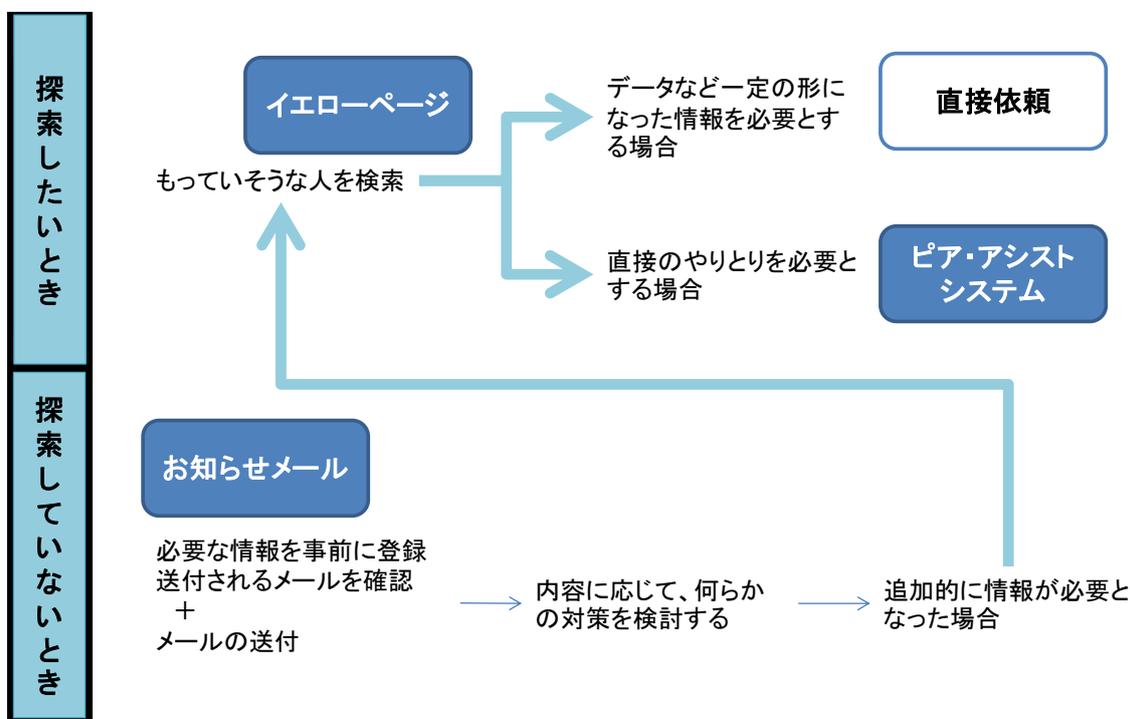
### **第1項 提案の概要**

本稿では、「イエローページ」、「ピア・アシストシステム」、「お知らせメール」の3つの取り組みを提案したい。それぞれの主な内容は図表32で、つながりは図表33で示すとおりである。なお、これらは、自治体の外部からの情報収集を目的とした新しいチャンネルとして提案するものではないことに留意されたい。

図表 32 提案する取り組みの主な内容と比較

	イエローページ	ピア・アシストシステム	お知らせメール
概要	職員の業務経歴や有識者の専門分野などに関するデータベースを構築し、検索機能をつける	利用者がディスカッションをしたい人を複数名集め、情報交換を行う	事業実施に係る注意喚起情報をメールで配信、あらかじめ踏力した区分に該当するメールを受信する 配信内容はデータベースにストックする
扱う情報	形式的な情報	さまざまな情報	主に形式的な情報
入手方法	システム	対面	システム
利用のタイミング	問題が生じたとき	問題が生じたとき	配信する側：問題が生じたとき 受け取る側：日常（問題が生じたときに検索機能を活用）
コレクト／コネクト	コレクト	コネクト	コレクトが主
フロー／ストック	ストック	フロー	フロー→ストック
プル／プッシュ	プル	プル⇄プッシュ	プッシュ→プル

図表 33 提案する取り組みの関連



## 第2項 イエローページ

### <対応すべき問題>

すでにある情報や経験を役所全体で生かし切れていない理由の一つとして、職員は自分の有するネットワークの範囲内では、情報のありか、所有者を知ることができないという点が挙げられる。この場合、必要とする情報の内容や緊急度によっては、情報の収集に関する満足度基準が下がる可能性がある。

### <目的>

利用者が必要とする情報を持っている可能性のある人、情報のありかを知っている人を探すために用いる。

### <しくみ・利用方法>

職員や有識者等、職員間で共有できる情報源に関する情報をデータベース化し、必要に応じて検索が可能なものとする。職員に関しては、これまでおよび現在の所属（連絡先）と担当業務、その時に携わった業務についてとくに付け加える事項（システムの入替えがあった、補助金交付要綱の見直しを行ったなど）を入力する。本人の同意があれば、資格や勉強していること、庁外での取り組みなども入力する。有識者等に関しては、所属と連絡先、専門分野、関わりの履歴を入力する。また、入力作業の簡素化・メンテナンス簡略化のため、情報そのものはデータベースに加えない。

### <関与する人とその役割>

データベース構築に際して、職員については異動歴などすでに人事課が把握しているデータを職員一人ひとりのファイルに落とし込んで配布し、各自はそれを確認するとともに追記して提出する。その後は、異動時などに本人が入力する。有識者に関しては、所属と連絡先、専門分野、関わりの履歴を、最新の接触者が入力する。データベースの内容を踏まえると、全体の管理は人事課が行うことが望ましい。

### <必要となるコスト>

当初は、人事課および各自の作業にかかる時間が一定程度必要となる。

### <検討すべき点>

職員に関するデータのうち、本人の同意の有無にかかわる内容については、どこまで入力されるか不明である。入力を妨げることはないよう、不適切な利用を防ぐ必要がある。また、有識者等に関する情報を入力・更新する際には、同意を得ておく必要がある。

### 第3項 ピア・アシストシステム

#### <対応すべき問題>

あるものごとについて、所属を超えて情報交換をする公式な場がない。私的なやりとりは自分の有するネットワークの範囲内でしか行われたい。

#### <目的>

利用者が必要とする情報を持っている可能性のある人と議論を重ねることで、情報を交換しあうとともに、新しい情報を生み出す。

#### <しくみ・利用方法>

利用者が現在抱えている問題・課題に関する何らかの情報を有すると考えられる職員を1～複数名選定し、ディスカッションの場を設定する。ディスカッションにあたっては、まず、利用者が現在取り組んでいる業務の概要とそこでの問題・課題、出席者に何を求めるかを明確に示す。出席者は疑問点を明らかにしながら、自らの経験を踏まえ、アドバイスを行う。ディスカッション後、利用者はディスカッションの結果どのような対応策を講じたか（できればその結果まで）を出席者に報告する（出席者の理解を深めるため）。

運用管理担当には利用の有無と参加者のみ報告（実績カウントのため）、それ以外の報告義務は課さず、全体として議事録のストックはつくらない。議事録から得られる情報は限られているうえに陳腐化が早いと考えられるからである。また、依頼を受けたのちの出席は、職員の善意に頼るのではなく公式な業務として扱う。

#### <関与する人とその役割>

依頼者は、イエローページなどをもとに対象者を抽出し、調整を行い、ディスカッションの場所を確保する。ディスカッション時の説明資料を準備し、終了後にディスカッション参加者に事後報告を行う。支援者は、可能な範囲で業務を調整のうえディスカッションに出席し、自らの経験や知識を踏まえてアドバイスを行う。依頼者、支援者の上司はともに調整に協力するとともに、取り組みへの参加を肯定的に評価する。しくみ自体の管理は不要と考えるが、実施状況を把握するために運用管理担当を人事課等に置くことが望ましい。

#### <必要となるコスト>

ディスカッション実施の調整、準備、出席すべてにおいて、関与者の人件費が必要となる。

#### <検討すべき点>

依頼者が希望する職員の日程が調整できない場合も想定されるため、依頼者と支援者 1 対 1 のディスカッションの複数回実施も検討することが必要である。また、支援候補者が必ずしも日程調整可能とは限らないため、複数の候補者を抽出しておくことが望ましい。また、依頼者が想定しているアドバイスを得ることができるよう、出席者の構成、説明内容やディスカッションの進め方を十分に検討しておく必要がある。

#### **第 4 項 お知らせメール**

##### <対応すべき問題>

自らの業務に関連するすべての事業に関する情報を一人で把握することは著しく困難である。たとえばある公の施設の管理に携わっている場合、他の公の施設（類似施設だけでなく、他部署所管の施設も含む）で起きた管理上の問題を把握することは難しい。

##### <目的>

幅広い視点から自分の担当する業務に対する注意喚起情報を収集し、必要に応じて自らの業務の見直しにつなげる。

##### <しくみ・利用方法>

事業の実施において問題等が明らかになった場合、担当者がその内容をメールで配信する。その際には、内容に応じて該当する区分を入力しておく。利用者はあらかじめ入手したい情報の区分を登録しておけば、それに該当するメールのみ手元に届く。配信されたメールはデータベースにストックし、同様の区分や配信日時、入力者などによる検索を可能とする。なお、情報の区分は、所管部署、施策、事業種別（施設管理、補助金、民間委託など）、対象者、対象地域などが考えられる。

##### <関与する人とその役割>

何らかの問題が発生した際に、幅広く共有することで組織的メリットが生じると考えた場合、当該業務の担当者がメールを配信する。受け手は必要な情報を事前に登録しておき、届くメールを確認して対応の有無を検討する。送信トレイ上でフィルタを設定しておけば、自分のニーズに沿ったデータベースを作成することができる。メール配信システム自体の維持管理は、情報システムの担当課が担う。

##### <必要となるコスト>

当該業務の担当者がメールの配信に要する時間およびメール配信システムの維持管理に係る費用。

### ＜検討すべき点＞

業務に関するマイナス情報を広く公表することになるため、担当者がメールを配信した  
がらない可能性がある。人事評価などにおいてメールの配信やそれに基づく対応をプラス  
に評価するなど、首長や上層部が肯定する姿勢を示し、実行することが欠かせない。

また、配信される注意喚起情報の内容や程度にばらつきが生じることが問題とされる可  
能性もあるが、それらについてあらかじめ基準を示すことは難しい。担当者の判断にある  
程度任せるとともに、この仕組みの利用を重ねることで一定の合意を形成していくことにな  
ると考える。

なお、ここでは組織的共有の必要性の程度から注意喚起情報を配信することとしたが、  
運用状況や職員のニーズによっては、制度変更に関する情報やサクセスストーリーなどを  
対象とすることもできる<sup>218</sup>。その場合も、扱うメールの量が増えすぎたり内容が陳腐化し  
たりしないよう配慮することが必要となる。

## 第3節 ナレッジマネジメントに関する先行研究・事例との比較

さいごに、先の提案が、第5章でナレッジマネジメントに関する先行研究から抽出した  
情報の共有に取り組む際に重要となる点をどのように反映させているか、および自治体  
における先行研究・取り組み事例とどの点で異なるのかを明らかにする。

ナレッジマネジメントに関する先行研究から得られたポイントの一つは、「情報のやり取  
りは水平かつ双方向で行う」というものであった。イエローページは、それを準備するこ  
とで、だれもが情報の売り手・提供者となりうる可能性が広がる。ピア・アシストシステ  
ムでは、当初支援を求める側と支援する側といった区別がなされるが、ディスカッション  
においては、情報の提供は双方向でなされることとなる。事後報告の実施はその点をさら  
に強調する取り組みである。お知らせメールは、上位者もしくは特別にその任にあるもの  
がトップダウンで活用すべき情報を提供するものではなく、業務に携わるだれもが重要な  
情報を発見した際にそれをシェアすることで、職位にしばられない水平な情報のやりとり  
をめざすものである。

イエローページ、お知らせメールとも、「情報技術はあくまでサポートとして考え」、そ  
の強みを十分に生かした仕組みとなっている。加えてピア・アシストシステムでは、テレ

---

<sup>218</sup> サクセスストーリーはメールで配信するのではなく、改善大会の開催により体験を共  
有する機会をもつほうが高い効果を得られるかもしれない。

び会議システムを活用すれば、遠く離れた場所においても直接的な対話が可能となる。

「共有したい情報に応じた効果的な場や手法を取り入れる」について、提案した3つの手法は、利用目的、やりとりされる情報、入手方法、利用のタイミングが異なる（図表32参照）。たとえば、イエローページでは職員の業務経歴といった形式的な情報をシステム経由で入手し、ピア・アシストシステムでは職員がこれまでの業務経験から得たさまざまな情報を直接的な議論を通じて交換し合う。また、ピア・アシストシステムは何らかの問題が生じたときに利用されることを想定するものであるが、お知らせメールは受け取る側は、メールの内容によって自らの事業が抱える問題に気づくことを期待するものである。

また、コレクトアプローチかコネクトアプローチかで区分すれば、イエローページはコレクトアプローチを、ピア・アシストシステムはコネクトアプローチをとる。お知らせメールはコレクトアプローチに場合によってはコネクトアプローチが加わる（メールの内容を問い合わせ、詳細をやり取りする場合）。フローかストックかについては、イエローページは情報をストックし、ピア・サポートシステムは情報のフローを促進する。お知らせメールはメール配信により流した情報をデータベース化する。プルとプッシュどちらの手法を用いるかについては、イエローページは利用者が自ら情報を検索するが、ピア・アシストシステムは支援を求める側とする側がディスカッションにおいてプルとプッシュをやりとりすることを想定している。お知らせメールは受ける側にとってプッシュ型であるが、ストックされたデータを検索する際にはプル型としても利用することができる。

さらに「組織のメンバーに共有のメリットを肯定的に認識させる」ために、注意喚起情報を対象としたお知らせメールなど、組織的共有のメリットが高いと考えられる情報を対象とした手法を提案した。加えて共有のための手順・手間とメリットのバランスにも留意し、入力と維持管理に多くの時間と作業を必要とするようなデータベースの構築は避けるなど、できるだけ共有に至るまでの過程が短く簡素となるようにした。しかし、共有のメリットに関する肯定的な認識を深め広めるには、個々の取り組みを組織として肯定的に評価することが欠かせない。既述のとおり、しくみを導入するだけでなく、その活用について首長が肯定的な発言をする、情報のやり取りに関する職員一人ひとりの取り組みを人事評価に反映させるなどの後押しが必要となる。また、運用開始後、利用状況や職員のニーズを踏まえてより効果的なやり方に修正・変更することも重要となろう。

先述の日本の先行研究・事例との違いは、まず、情報技術を用いたデータベースの構築にかかる作業をできるだけ限定し、作業を簡略化する点にある。イエローページは人材に

関するデータベースそのものであるが、そこに盛り込む内容は業務に関する情報や知識そのものと比較すると、シンプルなものとなる。お知らせメールは配信済みのものをデータベース化することを想定しているが、送信済みのメールをフォルダに保存するだけで最低限は事足りる。各自がデータベースを作成する場合も、送られてきたメールを保存フォルダに振り分けるだけでよい。

次に、やりとりする情報を区別し、それぞれに適していると考えられる手法を取り入れる点である。注意喚起情報が発生した場合には、担当者がお知らせメールで送付する。これは、自分の業務と関係があると考えられるさまざまな事業について、すべての詳細を探索し把握することが困難であるため、プッシュ型をとりいれて「気づき」を促進するものである。メールを確認し、詳細を知りたい場合は、メール送信者に連絡をとることになる。

また、必要とする情報を所有している可能性のある人は、イエローページによりデータベースから検索できるようにする。これにより、だれかがすでに持っている情報に加え、自治体内外の情報を持っていそうな人や新しい情報にたどり着くことができる可能性が高まる。人材に関する情報は更新の必要が生じる場合が限られていることからデータベースの維持管理が他と比べて容易であるし、異動の状況や携わった業務についてはキーワードを用いて検索しやすいと考えられる。所有者が特定でき、必要な情報がデータなどすでに一定の形を有している場合は、それらが手元に届くよう直接依頼する。ここでは、新しい手法を取り入れる必要はない。一方、対話を必要としている場合や具体的にどのような情報が必要かわかっていない場合には、ピア・アシストシステムで直接的な情報交換の場を設定する。

さいごに、ここであげた手法は、より直接的に情報をやりとりするためのものである。このやりとりをより効果的にするためにも、先行研究で提案されている研修会の開催や日常的なコミュニケーションの場・機会の提供等により、庁内に積極的に情報を交換しようとする文化をつくることも必要であろう。ただしそのような文化を組織に浸透させるには時間を有するため、職員が利用しやすい仕組みを導入しその効果を実感させることでさらなる浸透を促すという工夫も重要であると考ええる。

#### **第4節 本章のまとめ**

本章では、前章までの検討結果を踏まえ、組織全体としての意思決定力を向上させるための情報共有の方策を検討することを目的として、イエローページとピア・アシストシス

テム、お知らせメールの3つの取り組みを提案した。これらの提案は、組織のいたる所で発生し、データベースのそこそこに蓄積される情報を意思決定者が容易に利用できるようにすべきであること、そのためには情報技術のみに頼らず、人を介して情報をつなぎ、流すことを検討すべきであるという本稿の結論に基づくものである。

これらの提案事項は、民間企業の成功例をもとに自治体の課題に対応する形で検討したが、その実行可能性および効果の検証は、今後の重要な課題であると認識している。加えて、提案事項の利用対象は概ね課長職以下を想定したものであるため、それより上の職位である部長、首長の意思決定を支援できるような仕組みを検討することも、今後の課題といえる。

また、本提案では海外の自治体における取り組み事例を十分に検討し繁栄させることができなかつた。ナレッジマネジメントの事例としてはアメリカの軍隊での取り組みがよく引用されるが、それ以外、とくに自治体における事例を検討し、よりよい手法があれば日本の自治体へ応用することとも視野に入れて、引き続き研究をすすめたい。

## 終章 自治体の意思決定力を高めるために

本稿では、自治体およびその職員の意思決定力をより向上させるための方策を、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実という観点から検討してきた。地方分権の進展により、自治体独自の意思決定の機会・場が徐々に拡大してきていること、それにあわせて決定した結果に関する説明責任が求められるようになることから、自治体の意思決定とそれを担う一人ひとりの職員の意思決定力の重要性は増していると考えられる。意思決定力を向上させる方策としては、技術の急速な進展およびエビデンスを踏まえた政策立案の必要性との関連からとくに情報に着目した。各章における検討内容とその小括は以下のとおりである。

第1章では、組織の意思決定力を向上させるために、なぜ情報の充実が必要となるのか、意思決定者が必要とする情報を入手できるようにするために重要となる取り組みはどのようなものかを検討した。組織の意思決定は、個人の意思決定を合成したものであるから、意思決定を担う一人ひとりがどのような意思決定を行うかが組織全体の意思決定に大きな影響を与える。意思決定を担う個人は技能・習慣、目的の認識、そして必要とする情報の三つの点で合理性に限界を有し、実際の意思決定ではおかれた状況を踏まえ満足できる選択肢を探し出す。今日の自治体で継続的に進められている人員削減、コスト削減の状況を勘案すると、いわゆる満足度水準のさらなる低下が予想されることから、それを少しでも補うために、個人の限界、技能・習慣、目的の認識、そして必要とする情報の三つの点の組織的な補完が必要となるのである。

また、意思決定者が必要とする情報を入手できるようにするためには、階層化、専門化、集中化・分散化といった組織における情報伝達の阻害要因を踏まえ、組織の様々な場所で発生する情報を意思決定に携わる個人が正確に受け取ることができるようにすること、意思決定者が必要とする情報の組織における所在に関する期待と理解が一致しているよう、組織として対応することが重要となることを確認した。

第2章では、自治体における意思決定とそこで用いられる情報の種類や特性、自治体の情報管理政策の経緯と特徴、自治体経営情報システムに関する先行研究を確認したうえで、自治体の情報環境について、システム・内容の現状を二つの側面から検討し、今後の課題を導出した。自治体の情報環境は、情報技術の進展、電子自治体化の取り組みによりシステム面での充実が確認できるとともに、情報活用の手段の一つである行政指標が広く普及

し意思決定にも活用されるようになり、施策、政策単位での情報や問題発見に関わる情報の収集、事業実施に係るコストのより正確な算定・把握などについても新たな取り組みが進められるなど内容面でも進展がみられる。

その一方で、自治体内のストック情報の増加やインターネットを經由した自治体外部にある情報へのアクセスが容易となったことにより、時間に制約がある中で利用する情報の選別の必要性は増している。また、利用できる情報の量・内容が増えたからといって意思決定者が本当に必要としている情報が入手できるようになったとは限らず、すでにある情報に溺れず、本当に必要な情報とその入手方法を検討し、入手につなげなければならないという重要な課題が残る。さらに、第1章で確認した事項と関連付けるならば、情報技術の進展により組織全体で収集・蓄積される情報が増えれば増えるほど、すべての情報の所在について意思決定者の期待と理解が一致すること、意思決定者が組織の様々な場所で発生する情報を正確に受け取ることはより一層困難になっていくと考えられる。

第3章では、意思決定者の情報収集の現状を把握するために、とくに情報の入手先に着目したアンケートとその結果についてとりまとめた。調査の視点は、自治体の政策担当者の情報収集にどのような特徴があるのか、その特徴は、頻度と重要度および回答者の所管する政策により違いが生じるのかであった。1点目については、部内の重要性が高いこと、縦割りであること、市町村が中央省庁や知事、議会などと比較して重視されていないことなどが明らかとなった。頻度と重要度による違いについては、平均値を比較すると概ね重要度の方が高くなる傾向がみられた。また、立案する事業内容に直接的に関係する情報源に対しては働きかける頻度が、事業を成立させるための調整において重要な役割を果たす対象については重要度が高くなっていることが考えられる。回答者が所管する政策による違いについてはとくに公営企業の独自性が明らかになった。

本稿全体の関心である意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けて組織が取り組みを進めるにあたっては、情報の収集源として重視されている部局内において情報が適切に伝達されているか、他部署のもつ有用な情報を入手・共有して事業・施策の展開につなげられているかを考慮する必要があるといえる。

第4章では、「自治体職員一人ひとりが意思決定に用いる情報には差異がある」という仮説を、自治体職員が情報収集のために働きかける対象、そこで求める情報の種類・内容、働きかけるタイミングやその際にとりうる手段などに関するインタビューの結果をもとに検証した。収集される情報についてはどのような情報が必要かに関する認識が職員により

異なることから、個々の具体的な内容・程度には違いが生じ、働きかける情報源では異動歴や現在の職位と合わせ、職員個人の人的なつながりやインフォーマルなつながりとそれらの蓄積の違いが生じると考えられる。また、職員個々の違いを積極的にフォローできる情報収集・共有のしくみは確認することができなかった。

これらの差異自体をなくすことは非常に困難であると考えられることから、個人の情報収集には差が生じることを認めたとうえで、職員一人ひとりのとくに人的なつながりやインフォーマルな関係の違いを組織全体でなくす、もしくは活かすことができるような方策を検討する必要があるといえる。

第5章では、組織における情報の共有と伝達に関する知見としてナレッジマネジメントに関する研究に着目し、ナレッジマネジメントの先行研究から導き出される情報の共有と伝達を図る取り組みを検討するうえでのポイントおよび日本の先行研究および事例で十分に検討されていないと考えられる点を抽出した。前者は組織のメンバーに情報共有のメリットを肯定的に認識させる、情報のやりとりは水平かつ双方向で行う、情報技術はあくまでサポートとして考える、共有したい情報に応じた効果的な場や手法を取り入れる、の4点、後者はデータベース作成以外の方策、とくにデータベースに蓄積された情報の流通を支援するための方策の検討、共有したい情報の性質に合わせた手法の検討、意思決定をより直接的に支援するための方法の検討の3点である。

第6章では、前章までの検討結果を踏まえて、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実に向けて組織が取り組みを進めるにあたっては、組織のいたる所で発生し、データベースのそこそこに蓄積される情報を、意思決定者が容易に利用できるようにすべきであること、そのためには情報技術のみに頼らず、人を介して情報をつなぎ、流すことを検討すべきであると結論づけ、そのための方策を3つ提案した。

この提案を実施することで、限られた時間の中でより多くの正確な情報へのアクセスが容易となり、意思決定の際の満足化水準の大幅な低下を防ぐことが可能となる。換言すれば、代替案の検討および結果の予測といった意思決定のプロセスが充実し、意思決定力の向上につながると考える。また、この取り組みを効果的なものにするためには、庁内に積極的に情報を交換しようとする文化をつくることも必要であるが、それには多くの時間を有する。まずはとりあえずの利用をうながし、その結果、職員一人ひとりの意思決定に効果的であるとの理解が広まることで、意思決定における情報そのものと情報を積極的に共有することの重要性に関する認識が職員の間でより一層高まり、提案内容の充実と新たな

取り組みにつながっていくことも期待したい。

本稿では、自治体およびその職員の意思決定力をより向上させるための方策を、意思決定者が決定の際に用いる情報の充実という観点から考えてきたが、意思決定において用いる情報はどうあるべきかについては十分に検討することができなかった。この点は意思決定に携わる職員の関心が高い問題であり、意思決定力の向上には欠かせない論点であると考えている。本稿では検討の対象外とした、自治体および自治体職員の意思決定力を向上させるための他の方策とあわせて今後の研究課題とし、引き続き自治体の意思決定について検討していきたい（114,076文字）。

## 参考文献

- Allison, Graham T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company, 宮里政玄訳 (1977)『決定の本質 キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論新社
- Argyrous, George ed. (2009) *Evidence for Policy and Decision-Making*, Sydney, UNSW Press.
- Barnard, Chester I. (1968) *The Functions of the Executive The 30th Anniversary Edition*, Cambridge, London, Harvard University Press, 山本安二郎・田杉競・飯野春樹訳 (1968)『新訳 経営者の役割』ダイヤモンド社
- Bogenschneider, Karen and Corbett, Thomas J. (2010) *Evidence-Based Policymaking*, New York, London, Taylor and Francis Group.
- Braybrooke, D. and Lindblom, C.E. (1963) *A Strategy of Decision*, Toronto, The Free Press of Glencoe.
- Crecine, J.P. (1969) *Governmental Problem Solving: A Computer Simulation of Municipal Budgeting*, Chicago, Rand McNally & company, 野口悠紀雄監訳 (1981)『都市・政府の問題解決法 予算決定へのコンピュータ化マニュアル』春秋社
- Davenport, Thomas H. and Prusak, Laurence (1998) *Working Knowledge*, Boston, the President and Fellows of Harvard College, 梅本勝博訳 (2000)『ワーキング・ナレッジ 「知」を活かす経営』生産性出版
- Dixon, Nancy M. (2000) *Common Knowledge*, Boston, the President and Fellows of Harvard College, 梅本勝博他訳 (2003)『ナレッジ・マネジメント 5つの方法 問題解決のための「知」の共有』生産性出版
- Fisher, Craig and Lauria, Eitel and Chengaler-Smith, Shobha and Wang Richard (2011) *Introduction to Information Quality*, Bloomington, Author House.
- Gerston, Larry N. (2010) *Public Policy Making: Process and Principles Third Edition*, New York, M.E. Sharpe, Inc.
- Hood, Christopher C. (1983) *The Tools of Government*, London, Macmillan.
- Hood, Christopher C. (1986) *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Brighton, Harvester Wheatsheaf, 森田朗訳 (2000)

- 『行政活動の理論』岩波書店
- Hood, Christopher C. and Jackson, Michael (1991) *Administrative Argument*, Aldershot, Brookfield, Dartmouth Publishing.
- Lidnblom, Charles E. and Woodhouse, Edward J. (1993) *The Policy-Making Process Third edition*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Inc., 藪野祐三・案浦明子訳 (2004) 『政策形成の過程 民主主義と公共性』東京大学出版会
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, 遠田雄志・アリソン・ユング訳 (1986) 『組織におけるあいまいさと決定』有斐閣
- March, J.G. and Weissinger-Baylon, Roger ed. (1986) *Ambiguity and command: Organizational perspectives on military decision making*, New York, Harper & Row, Publishers, Inc., 遠田雄志・鎌田伸一・秋山信雄 (1989) 『「あいまい性」と作戦指揮 軍事組織における意思決定』東洋経済新報社
- March, James G. and Simon, Herbert A. (1993) *Organizations Second Edition*, Cambridge, Blackwell, 土屋守章訳 (1977) 『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社
- McDonough, Adrian M. (1963) *Information Economics and Management Systems*, New York, McGraw-Hill, 松田武彦・横山保監修、長坂精三郎訳 (1965) 『情報の経済学と経営システム』好学社
- McNabb, David E. (2007) *Knowledge Management in the Public Sector: A Blueprint for Innovation in Government*, New York, M.E. Sharpe, Inc.
- Milton, Nick (2005) *Knowledge Management for Teams and Project*, Oxford, Chandos Publishing, 梅本勝博・石村弘子監訳 (2009) 『プロジェクト・ナレッジ・マネジメント』生産性出版
- Nonaka, Ikujiro and Takeuchi, Hirotaka (1995) *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, New York, Oxford University Press, 梅本勝博訳 (1996) 『知識創造企業』東洋経済新報社
- OECD (2003) *Measuring Knowledge Management in the Business Sector: First Steps*
- OECD (2004) *The Significance of Knowledge Management in the Business Sector*, Policy Brief, July.

- OECD (2007) *Knowledge Management: Evidence in Education - Linking Research and Policy*, 岩崎久美子ほか訳 (2009) 『教育とエビデンス 研究と政策の協同に向けて』 明石書店
- OECD (2009) *Government at a Glance 2009*, 平井文三訳 (2010) 『図表でみる世界の行政改革 政府・公共ガバナンスの国際比較』 明石書店
- Sanders, Donald H. (1979) *Computers in Business: an Introduction Fourth Edition*, New York, McGraw-Hill
- Simon, Herbert A. (1977) *The New Science of Management decision Revised Edition*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 稲葉元吉・倉井武夫 (1979) 『意思決定の科学』 産業能率大学出版部
- Simon, Herbert A. (1996) *The Sciences of the Artificial Third Edition*, Cambridge, The MIT Press, 稲葉元吉・吉原英樹訳 (1999) 『システムの科学 第3版』 パーソナルメディア
- Simon, Herbert A. (1997) *Administrative Behavior Fourth Edition*, New York, The Free Press, 二村敏子ほか訳 (2009) 『新版 経営行動 - 経営組織における意思決定過程の研究』 ダイアモンド社
- Wilensky, Harold L. (1967) *Organizational Intelligence*, New York, Basic Books, 市川統洋他訳 (1972) 『組織のインテリジェンス 政策決定における知識の役割』 ダイアモンド社
- Wang, Richard Y, Pierce Elizabeth M., Madnick, Stuart E. and Fisher, Craig W., eds. (2005) *Information Quality: Advances in Management Information Systems. Volume 1*, New York, M. E. Sharpe, Inc., 関口恭毅監訳 (2008) 『情報品質管理 役立つ情報システムの成功要因』 中央経済社
- Amayah , Angela Titi (2013) “Determinants of knowledge sharing in a public sector organization,” *Journal of Knowledge management* Vol. 17 No. 3, pp.454-471.
- Cohen, M.D. and March, J.G. and Olsen, J.P. (1972) “A garbage can model of organizational choice,” *Administrative Science Quarterly*, Vol.17,No.1, pp1-25.
- Cong, Xiaoming and Pandya, Kaushik V. (2003) “Issue of Knowledge Management in the Public Sector,” *Electronic Journal of Knowledge Management*, Vol.2, Issue 2,

pp.25-33.

Drucker, Peter F. (1988) "The Coming of the New Organization," *Harvard Business Review*, 66(1), pp.45-53.

Eisenhardt, Kathleen M. and ZbarackiSource, Mark J. (1992) "Strategic Decision Making," *Strategic Management Journal*, Vol. 13, pp. 17-37.

Etzioni, A. (1967) "Mixed-scanning: A "Third" Approach to Decision-making," *Public administration review*, December, pp.385-392.

Henry, Nicholas L. (1974) "Knowledge Management: A New Concern for Public Administration," *Public Administration Review*, May/June, pp.189-196.

Jennings, Edward T., Jr. and Hall, Jeremy L., (2009) "Evidence-based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making," *IFIR Working Paper No.* 2009-10.

Jennings, Edward T., Jr. and Hall, Jeremy L., (2011) "Evidence-based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making," *Journal of Public Administration Research and Theory advance Access Published July 21.*

Lindblom, C.E. (1958) "Policy Analysis," *American Economic Review*, June, pp.298-312

Lindblom, C.E. (1959) "The Science of Mudding Through," *Public Administration Review*, Spring, pp.79-88.

Nonaka, Ikujiro (1991) "The Knowledge-Creating Company" *Harvard Business Review*, 69(1), pp.96-104.

Saussois, Jean-Michel (2003) "Knowledge Management in Government: An Idea Whose Has Time Come," *OECE Journal on budgeting*, Volume 3, No.3, pp.105-120.

Simon, H.A. (1959) "Theories of Decision-making in Economics and Behavioral Science," *The American Economic Review*, Vol. 49, No. 3, pp. 253-283.

Simon, H.A. (1979) "Rational Decision Making in Business Organizations," *The American Economic Review*, Vol. 69, No. 4, pp. 493-513.

Simon, H.A. (1985) "Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science," *The American political science review*, Vol. 79, No. 2, pp. 293-304.

Simon, H.A. (1987) "Decision making and problem solving," *Interfaces* 17:5

September-October , pp.11-31.

United Nations Public Administration Network (2008) “Knowledge Management in Government -Organizations and Programmes,” *Knowledge Management in Government Organization –Basic Understanding and Principles*, pp.1-10.

Wiing, Karl M. (2002) “Knowledge Management in Public Administration,” *Journal of Knowledge Management*, Vol. 6, No. 3, pp.224-239.

- 伊丹敬之・加護野忠男（1993）『ゼミナール経営学入門 第2版』日本経済新聞社
- 稲沢克祐・鈴木潔・宮田昌一著、公益財団法人日本都市センター編（2012）『自治体の予算編成改革』ぎょうせい
- 稲葉元吉（2010）『組織論の日本的展開 サイモン理論を基軸として』中央経済社
- 井上誠一（1981）『稟議制批判論についての一考察 ―わが国行政機関における意思決定過程の実際―』財団法人行政管理研究センター
- 今村都南雄（1978）『組織と行政』東京大学出版会
- 印南一路（2002）『すぐれた意思決定 判断と選択の心理学』中央公論新社
- 印南一路（2003）『すぐれた組織の意思決定 組織をいかす戦略と政策』中央公論新社
- 上野佳恵（2012）『「過情報」の整理学 見極める力を鍛える』中央公論新社
- 大嶽秀夫（1990）『政策過程』東京大学出版会
- 太田肇（2011）『公務員革命 ―彼らの<やる気>が地域社会を変える』筑摩書房
- 河中二講（1967）『行政管理概論』未来社
- 河中二講（1983）『政策と行政』良書普及会
- 行政管理研究センター（1985）『行政活動の基本構造 行政作用の本質と機能に関する調査研究』
- 行政教育研究会（1965）『組織管理』文理書院
- 桑田耕太郎・田尾雅夫（2010）『組織論 補訂版』有斐閣
- 桑嶋健一・高橋伸夫（2001）『組織と意思決定』朝倉書店
- 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明（1987）『アンケート調査にみる地方政府の現実 ―政策決定の主役たち』学陽書房
- 斎藤達三（1988）『自治体経営情報システムの原理 政策形成の新戦略』ぎょうせい
- 静岡市（2004）『静岡市情報化推進計画』

- 白石弘幸（2003）『組織ナレッジと情報 メタナレッジによるダイナミクス』千倉書房
- 社会経済生産性本部（2007）『「メンタルヘルスの取り組み」に関する自治体アンケート調査結果』
- 新藤宗幸（2004）『概説 日本の公共政策』東京大学出版会
- 関口恭毅編著（2009）『情報品質の研究』中央経済社
- 関口恭毅（2013）『情報品質 データの有効活用が企業価値を高める』日本規格協会
- 総務省（2010a）『地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果』
- 総務省（2010b）『地方公共団体における財務書類の活用と公表について』
- 総務省（2011）『地方公共団体における行政評価の取組状況（平成 22 年 10 月 1 日現在）』
- 総務省（2013）『地方自治情報管理概要 ―電子自治体の推進状況（平成 24 年 4 月 1 日現在）―』
- 田尾雅夫（2012）『現代組織論』勁草書房
- 高橋伸夫（1993）『組織の中の決定理論』朝倉書店
- 多賀谷一照（2000）『行政情報化の理論』行政管理研究センター
- 田中政光編著（2011）『経営学史叢書 7 サイモン』文眞堂
- 千葉県職員自主研究グループ CHIPS 研究会（2007）『千葉県職員自主研究活性化事業 庁内 SNS の可能性に関する実証実験について』
- 地方自治研究資料センター（1979）『地方自治体における政策形成過程のミクロ分析―政策形成の政治行政力学―』
- 辻清明（1969）『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会
- 手島孝（1964）『アメリカ行政学』日本評論社
- 遠山暁・村田潔・岸真理子（2008）『経営情報論 新版』有斐閣
- 遠山暁（1998）『現代経営情報システムの研究』日科技連
- 独立行政法事科学技術振興機構研究開発戦略センター（2010）『エビデンスに基づく政策形成のための「科学技術イノベーション政策の科学」の構築』
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 西尾勝（1993）『行政学』有斐閣
- 西尾勝（2000）『行政の活動』有斐閣
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会
- 日本経営協会（2011）『地方自治体経営力実態調査報告書（平成 23 年 3 月）』

日本生産性本部（2010）『地方自治体の新公会計制度の導入に関するアンケート調査』第4回

日本生産性本部（2012）『地方自治体の新公会計制度の導入に関するアンケート調査』第5回

野中郁次郎・紺野登（1999）『知識経営のすすめ ナレッジマネジメントとその時代』筑摩書房

橋本信之（2005）『サイモン理論と日本の行政』関西学院大学出版会

平本健太（2007）『情報システムと競争優位』白桃書房

分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（2005）『分権型社会における自治体経営の刷新戦略 新しい公共空間の形成を目指して』

松木茂弘（2010）『自治体財務の12か月 仕事の流れをつかむ実務のポイント』学陽書房

真山達志（2000）『政策形成の本質』成文堂

宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社

宮川公男（1997）『政策科学の新展開』東洋経済新報社

宮川公男（2010）『新版 意思決定論 基礎とアプローチ』中央経済社

宮川公男編著（2004）『経営情報システム 第3版』中央経済社

三宅太郎（1961）『行政における組織と管理』早稲田大学出版部

村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会

村山博、大貝晴俊（2003）『高度知識化社会における情報管理』コロナ社

天野巡一（2005）「情報管理とマネジメント改革」廣瀬克哉編著『情報改革』ぎょうせい、192-241頁。

石井良一（2001）「自治体職員の知恵を集める ―ナレッジマネジメントのすすめ―」野村総合研究所『地域経営ニュースレター』November 2001、Vol.38、1-7頁。

伊藤修一郎（2002）「自治体政策過程と情報 『社会情報』の視点からの再構成の試み」『群馬大学社会情報学部研究論集』第9巻、83-92頁。

稲葉元吉（2001）「サイモン理論とその日本的展開」『成城大学経済研究』155号、39-54頁。

今川晃（2001）「行政の質的転換と情報」『季刊行政管理研究』No.96、15-23頁。

梅本勝博（2004）「知識創造自治体を目指して」『社会教育』696号、8-15ページ。

- 岡田行雄（1989）「市民参加としての情報公開」西尾勝編著『自治体の情報政策』学陽書房、137-158頁。
- 風間規男（1994）「高度情報化社会における行政の課題 ―情報政策の『失敗』の構造―」片岡寛光編『現代行政国家と政策過程』早稲田大学出版部、356-376頁。
- 加藤富子（1976）「情報管理」辻清明編『行政学講座4 行政と組織』東京大学出版会、247-269頁。
- 狩野長江（2007）「自治体間ナレッジ・マネジメント ―知識の広域連携―」宗像市人づくり・まちづくり研究所『研究紀要』第一集、43-58頁。
- 神戸和雄（1994）「戦略的意思決定の情報活用」『三田商学研究』第37巻第2号、161-167頁。
- 北原鉄也（1981）「合理的組織論」三宅一郎編著『合理的選択の政治学』ミネルヴァ書房、217-238頁。
- 君村昌（1976）「スタッフとライン」辻清明編『行政学講座4 行政と組織』東京大学出版会、83-126頁。
- 経済社会総合研究所システム分析調査室（1978）「地方財政における意思決定の分析」『経済分析』第71号、1-190頁。
- 小島祥一（1997）「日本の公共的意思決定システムとその改革 経済政策決定過程を中心として」宮川公男編『政策科学の新展開』東洋経済新報社、17-36頁。
- 小島卓弥（2012）「自治体における人材育成再考 ヒューマンリソースマネジメント（人材育成管理）とナレッジマネジメントの必要性」『地方財務』5、6月号、190-201、206-214頁。
- 佐藤要輔（1989）「自治体計画と環境評価指標」西尾勝編著『自治体の情報政策』学陽書房、43-58頁。
- 下條美智彦（1989）「情報交流と情報戦略」西尾勝編著『自治体の情報政策』学陽書房、25-42頁。
- 城山英明（1998）「情報活動」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、265-283頁。
- 勢一智子（2010）「政策と情報」大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書房、143-165頁。
- 高橋伸夫（2008）「『限定された合理性』はどこに ―経営学輪講 Simon（1947,1957,1976,1997）』『赤門マネジメントレビュー』7巻9号、687-706頁。
- 田崎篤郎（1994）「地域情報化の現状と問題点」東京大学社会情報研究所『社会情報と情

- 報環境』東京大学出版会、147-159 頁。
- 丹波俊郎（2000）「EBM と EBH エビデンスに基づく医療、保健医療、健康政策」『公衆衛生研究』第 49 巻第 4 号、国立保健医療科学院、307 頁。
- 内閣府地方分権改革推進室（2013）「国から地方への事務・権限の移譲等に関する各府省の回答の概要等」
- 中村順（2002）「IT 革命と意思決定」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想 4 機構』岩波書店、167-188 頁。
- 西尾勝（1989）「自治体の情報政策」西尾勝編著『自治体の情報政策』学陽書房、215-235 頁。
- 橋本信之（1998）「意思決定」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、248-264 頁。
- 橋本信之（2003）「政策決定論」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』ミネルヴァ書房、131-144 頁。
- 浜田純一（1994）「情報政策論への視点 —社会情報研究の一場面」東京大学社会情報研究所『社会情報と情報環境』東京大学出版会、125-146 頁。
- 平木浩司（2002）「NTT ドコモ法人営業本部におけるナレッジ・マネジメント」『調査季報』151 号、47-51 頁。
- 松井啓之（1996）「行政におけるグループウェア」『オペレーションズ・リサーチ』10 月号、549-554 頁。
- 真山達志（2005）「自治体の変容と公共政策」同志社大学大学院総合政策科学研究科編『総合政策科学入門 第 2 版』成文堂、67-87 頁。
- 真山達志（2008）『『総合政策科学』のこれからと文化政策への招待』井口貢編著『入門文化政策 —地域の文化を創るといふこと』、229-241 頁。
- 森田朗（1989）「自治体における情報化」西尾勝編著『自治体の情報政策』学陽書房、3-24 頁。
- 森田朗（1990）「情報システムとしての行政—高度情報化のインパクトとその課題」日本行政学会編『年報行政研究 25 比較行政』ぎょうせい、175-220 頁。
- 森田朗（2012）「行政の IT 化がもたらす可能性 —客観的な政策策定を目指して—」『行政&情報システム』Vol.48、April、6-11 頁。
- 山本吉宣（1990）「政策決定論の系譜」白鳥令編『政策決定の理論』東海大学出版会、2-36 頁