

住民の持つ地域実態情報と自治体の政策形成

堀田 和之

概要

2000年4月の地方分権一括法の施行に伴い、地域、地方自治体（以降、自治体という）レベルにおいて分権を活かし、住民の意向を把握し、解決策を模索し政策を形成していくことが求められる。しかし、依然として中央政府に依存する体質が残っており、自治体及び自治体職員は政策形成能力に高い意識を持つことが求められている。

本稿の目的は、自治体の地域に根ざした政策形成能力の向上である。地域に根ざした政策形成のために、地域社会、地域経済及び住民の日常生活の実態など、住民が実際に地域に住んでいることで熟知している地域実態情報に着目し、自治体職員が地域実態情報を政策形成に活用するためには、どのような基礎的能力が必要なのか考察を行った。

本稿では、まず、松下圭一による政策情報に着目した。政策情報は、基礎情報、専門情報及び争点情報からなる。基礎情報及び専門情報に比べ、争点情報は抽象度が高い。この争点情報の中に、住民が実際に住んでいることで熟知している地域実態情報があることの指摘をおこなった。そして、地域実態情報には、明文化、数値化及び可視化できる形式知といわゆる「声なき声」と言われる暗黙知がある。

本稿では「声なき声」を政策形成に活用するために、自治体職員の政策形成における基礎的能力として「形式知化されていない地域実態情報を形式知化する能力」と「情報をフィルタリングする能力」の提言をおこなった。

1. はじめに

1.1 地方分権時代における自治体の役割

2000年4月に地方分権一括法が施行され、国から都道府県へ、都道府県から市町村へ権限の移譲が始まった。各地域の問題に対し地方自治体（以降、自治体¹という）及び自治体職員が住民の意向を把握し、解決策を模索し政策を形成していくことが、地方分権時代における自治体の対応として求められている。

地方分権時代における自治体の政策形成について、真山は「地域の実態や住民ニーズに適応した独自の政策を開発することを求められている」と述べている（真山2012:109）。また、稲継は「自治体それぞれが固有の課題に直面し、上級官庁の判断を仰ぐことなく、現場で意思決定をする役割が飛躍的に増えてきた。複雑化・高度化した課題や多様化した住民ニーズにいかに対応できるか、創意工夫をこらして政策形成できるか、豊かで柔軟な発想ができるか、幅広い視野・国際感覚を有するかなどが求められている」と述べている（稲継2006:97）。自治体には、全国一律ではなく、地域に沿った独自の政策形成が求められている。

1.2 本稿における政策の定義

新藤は政策を「ある問題を解決するために決定された行動の指針である」と述べている（新藤2004:2）。また、秋吉は政策を「特定の課題に対応するための『将来像や基本方針』」と述

¹ 本稿における自治体は主に基礎自治体とし、自治体職員とはその基礎自治体の職員全般とする。

べている(秋吉 2017:7)。西尾は公共政策と限定した上で「政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図の下に、これに向けて働きかける活動の案」と述べている(西尾 2001:245-6)。トマス・パークランドは「自分たちが研究しようとするフィールドの形を理解するために政策の定義をおこなう必要がある」と述べている。政策の定義は各々の関心によって様々である。

本稿が取り上げる政策は、自治体の政策である。自治体の政策については、真山が「自治体を取り上げる問題を明確にし、その解決に向けての基本方針や理念を表したもの」と定義し、「『政策』とは自治体の取組みによって解決すべき問題は何か、自治体が解決(達成)しなければならない課題は何かを明確に示すことによって、具体的な行動プランである事業の方向性や狙いを表明したもの」と述べている(真山 2001:50-1)。

以上を踏まえ、本稿における政策の定義を「問題を解決するための基本方針及びその取組み」とする。なお、本稿で取り上げる自治体は基礎自治体であり、政策は基礎自治体の政策とする。

1.3 自治体における政策形成の必要性

従来、自治体では政策に対する考え方があまり重要視されておらず、国及び都道府県が考えた政策の実施を、下請けのように事業並びに事務として実施するのが主であった。権限の移譲に伴い、各地域の問題に対し自治体が、住民の意向を把握し政策を形成していくことが求められるようになった。そして、地方分権及び政策を意識する自治体が増え、「総合政策課」及び「地域政策課」などといった部署が設置されるようになったのは、周知のとおりである。

住民は、地域の中に住み、問題と共に生活をしているといっても過言ではない。ただし、問題といっても住民にとっての問題は、必ずしも政策として取りあげられているとは限らない。望ましくない、違和感のある状態であったとしても、問題と認識されていないことも多い。また、住民自身が望ましくない状態、違和感を持つ

ている場合もあれば、望ましくない状態、違和感に気づいていない場合もある。現状の政策形成における問題はどのように発見され、政策形成時にはどのような情報が使われているのだろうか。

秋吉は、望ましくない状態、違和感のある状態といった特定の状態が問題と認識される要因を、重大事件の発生、社会指標の変化、専門家による分析、裁判での判決の四つに整理している(秋吉 2017:37-9)。

「重大事件の発生」が問題として認識され政策に発展した事例として「通学路の交通安全対策」がある。「通学路の交通安全対策」(URL 1)とは、自治体が通学路の交通安全の確保に向けた取り組みの総称である。国は、2012年4月に京都府亀岡市で登校中の児童等の列に自動車が入り込む事故を始め、登下校中の児童等が死傷する事故が連続して発生したことを受けて、全国で通学路の緊急点検を実施した。そして、一時的な点検でなく継続していく必要性があり、2013年12月に文部科学省、国土交通省、警察庁の連名で「通学路の交通安全の確保に向けた着実かつ効果的な取組の推進について」が通知された。これにより全国的な政策となり、地方自治体がPDCAサイクルを導入した通学路の交通安全の確保に取り組むこととなった。

亀岡市の事故現場は、通学路でもあった生活道路が、日常的に並走する国道の抜け道として利用されていたこともあり、交通量は少なくなかった(URL 2)。地域住民からの要望もあったが、地域の声は届かず事故前の政策及び事業などの対応には、至らなかった。

また、「社会指標の変化」が問題として認識され、政策形成の契機となった例として「1.57ショック」がある。1.57ショックとは、1990年に前年の1989年の合計特殊出生率が、丙午ひのえうま迷信の1966年水準²である1.58を下回ったことによる社会的衝撃の事である。1990年に、厚生省、文部省などの関係省庁連絡会議が「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」の政策指針をとりまとめたが、これがのちの「エンゼルプラン」につながる少子化対策の一步となった(大淵 2005:14)。国が少子化問題の重

² 1966年は、合計特殊出生率が丙午迷信という特殊要因により過去最低(当時)の1.58であった。

要性を多少とも認識して、少子化対策に動き出したのは「1.57」というデータがきっかけだったと言える（URL 3）。

続いて、「専門家による分析」が問題として注目された事例として「増田レポート」がある。「増田レポート」とは、元岩手県知事・元総務大臣の増田寛也氏が座長を務める「日本創成会議」が、日本の人口減少問題について試算・発表した3本の論文^{3,4,5}の総称である。特に「消滅可能性市町村」を名指しするレポートの公表は、多くの地方議会が開催される6月直前であったことから「定例議会は、どこでもこの問題への質問の合唱」となるなど、政策遂行の補完的役割を果たしたことが指摘されてきた（平井 2016:2）。

最後に、「裁判での判決」の事例として「認知症事故訴訟」がある⁶。徘徊症状のある男性が電車にはねられ死亡する事故があり、遺族が鉄道会社から高額な損害賠償を請求される事案があった。最高裁で鉄道会社は敗訴したが、判決は家族が賠償責任を負う可能性にも言及した。そして、損害を受けた側は責任が認められなければ補償がないという課題も浮き彫りとなった。この判決をきっかけに、神奈川県大和市、愛知県大府市、兵庫県神戸市などが、公費で保険料の負担などを行う認知症事故救済制度を導入している（URL 4）。

特定の状態が問題と認識される四つの要因について各々の事例をあげたが、特徴として誰もが認識可能な客観的データを問題認識のきっかけとしている。国は地域の具体的な状況までの把握は難しく、数字またはマスコミ等で取りあげられたデータ等に基づいて政策形成に動きだし、政策課題を設定している。自治体は問題が目の前にあっても国が問題の設定をするのをひたすら待っている状態であり、政策課題設定も国に依存しているのである。

一方、自治体は実務を担う自治体職員が、第一線で業務に携わり日常的に得ている情報、特に住民が地域社会、地域経済、住民の日常生活

の実態など、実際に地域に住んでいるから熟知している実態情報を持っている。例えば、少子化については、国レベルで問題が深刻化する前に、自治体では小学校の児童が減りつつある中で学校統合の議論があり、少子化に対する問題認識は始まっていたと考える。自治体には、問題をより早く気付くための情報があり、その情報を独自の政策に生かすことできる。だからこそ、自治体には全国一律ではなく、地域に根差した独自の政策形成が求められているのである。

1.4 本稿の目的

以上のことから、本稿の目的は、自治体の地域に根ざした政策形成能力の向上である。具体的には、地域に根ざした政策形成のために、地域社会、地域経済及び住民の日常生活の実態など、住民が実際に地域に住んでいるからこそ熟知している地域の実態情報の必要性を提言することである。そして、自治体職員が地域の実態情報を政策形成に活用するための基礎的能力の提言を行うことである。なお、本稿においては「住民が地域に住んでいるからこそ熟知している地域の実態情報」を「地域実態情報」として進めていく。

2. 自治体の政策形成の現状と特徴

2.1 自治体の政策形成の現状と特徴

2000年4月に地方分権一括法施行が施行され、間もなく20年に達しようとしているが、自治体が地方分権を活かしているかという点には疑問が残る。各自治体が独自の政策を形成していくことが必要であるが、依然として中央政府に依存する体質が残っており、自治体及び個々のレベルの自治体職員にも、政策形成能力について高い意識が今日なお求められている。

真山は、現に権限・財源の多くを握っている

³ 増田寛也・人口減少問題研究会(2013)「戦慄のシミュレーション 2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」『中央公論』2013年12月号、18-31。

⁴ 日本創成会議・人口減少問題検討分科会(2014)「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元氣戦略』」(URL 5)。

⁵ 増田寛也・日本創成会議・人口減少問題検討分科会(2014)「提言 ストップ『人口急減社会』—国民の『希望出生率』の実現、地方中核拠点都市圏の創成」『中央公論』2014年6月号、18-31。

⁶ 最判平成28年3月1日民集70巻83号681頁。

国が、地方分権を具体的に進めることを躊躇させている背景の一つとして自治体の政策形成能力に対する懸念を挙げている。自治体が本当に権限・財源を使いこなすだけの意欲と能力、つまり自治体の政策形成能力が十分でないに移譲は難しいとしている（真山 2001:39）。

自治体は、地方分権の成果、政策実施の現場を持つ強みを、どのように生かしていけばよいのであろうか。自治体を組織として考えた際に、問題に対して現状認識をしっかり行い、さらに問題分析を行い、対応に向けた結論を出していくという意思決定の仕組みを整えることが必要である。そして、組織の意思決定に必要なことは、組織が情報を入手し、入手した情報を処理し、アウトプットに繋げていくことである（橋本 2005:176-7）。政策形成においても、出発段階で必要かつ十分な情報がないと事実関係及び現状の把握による「問題の発見」、より詳しく問題の理解を行う「問題分析」ができない（真山 2001:178）。政策形成において情報は重要であり、欠かすことができない。自治体の地域に根差した政策形成を考えた際に、地域の実情及び住民ニーズについての実態的な情報をいかに正確にタイムリー、そして恒常的に収集するかが重要となる。

そこで、「自治体の政策形成」という目的に必要なとなる「情報」に着目し、自治体職員がどのような役割を果たしていくべきかの検討を行う。

2.2.1 自治体に存在する複雑多岐な情報

実際に、自治体には住民の氏名、生年月日、住所、家族構成はもちろんのこと、税金に関する情報、福祉に関する情報といった、様々な情報が集まる。そのために、これまでに様々な整理が試みられている。例えば、自治体に集まる情報について、新藤は（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）と区分している（新藤 2004:250-5）。また、勢一は自治体の情報取得方法に着目し、（1）行政による能動的収集と（2）行政の受動的な情報収集⁷⁸に区分している（勢一 2010:145-52）。（1）行政による能動的収集は、①政策基礎情報、②個別的政策判断を目的とする情報であり、国勢調査、市民を対象としたアンケート、審議会、立ち入り検査を挙げている。（2）行政の受動的な情報収集は、①申請、②届け出制・報告義務、③任意の情報提供を通じた収集である。

以上のように、自治体には多くの情報が存在する。また、その分類方法も自治体が主体的であるかどうか、過去の情報、現在の情報、今後予想される未来の情報など、複雑多岐に渡る。

2.2.2 政策形成に必要な政策情報

上記の情報分類に加え、政策情報という分類がある。政策情報について、勢一は「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」としている（勢一 2010:144）。また、松下は、政策情報に対し広報情報を引き合いに出し、「政策決定『後』のお知らせ、決定されたのちの政策の周知徹底を目指すもの」が広報情報であるのに対し、「政策決定『前』に〈問題〉をあきらかにしてその解決をめざす政策をつくるためのもの」としている（松下 1999:87）⁹。

勢一と松下は、政策情報が政策を形成する際の意味決定において、判断材料や根拠となるとする点では共通している。しかし、政策情報の定義において、勢一は主体を「行政」としているが、松下は「市民、長・議会、職員が自ら政策・制度をつくるためのもの」としている。本論では松下の政策情報に関する分類を用いて、地域実態情報が政策形成に有用な情報かどうか精査していくこととする。

⁷ 小早川は、行政は一定の場合に事業者等に対して文書提出や報告を義務付けるなどの方法により、事業者等からの情報提供をもつという受動的な情報収集の構造があることを述べている（小早川 1999:198）。

⁸ 勢一は、「行政に受動的な情報収集」としているが、本稿においては「行政の受動的な情報収集」とした。

⁹ 他に政策情報を用いている例として新藤（2004）がある。

2.2.3 松下圭一による政策情報の分類

松下は、市民と自治体の政策情報の公開・共有が市民自治の起点であり、広報情報だけでは、市民が自治体政策の客体にとどまると述べている（松下 1999:92-5）。そして、政策情報を以下の三種類に区分し、具体例を挙げている。

- (1) 争点情報 自治体が直面している多様な課題を整理して、争点とした情報
例：市民運動が取り上げている問題、業界団体の圧力、政党間の争点など
- (2) 基礎情報 自治体がつ、その自治体の地域特性、財政構造がわかる情報
例：統計、地図、あるいは法務・財務情報など
- (3) 専門情報 個別の課題を解決するための技術情報
例：（ゴミ処理の場合）分類法、集め方、リサイクル、最終処理の方法など

以上の分類において、基礎情報及び専門情報については、その多くが明文化、数値化及び可視化されている情報である。例えば、自治体広報誌及びホームページにて基礎情報である統計データは、人口、財政情報として確認ができる。地域の特性である地理については、地図を用いて可視化され、分布図、公共施設の位置などの情報として確認することができる。専門情報においては、個別の課題を解決するためにルール及びノウハウなどとして明文化され、利用可能な情報として存在している。明文化、数値化及び可視化されている情報は、政策形成の議論の場において問題の整理や検討に役立つ。

2.3 争点情報の整理

政策形成において、争点情報は、基礎情報及び専門情報に比べ抽象度が高く、どのような情報なのか整理をする必要がある。例えば、住民が取り上げている問題は何がどのようにになっているのか、業界団体の圧力はどのようにものなのか。争点情報には、何がそもそも情報なのか決まったルール及びノウハウはなく、自治体職員の経験及び勘に頼るところがある。これでは、根拠が必要とされる議論の場では、合理性を主張したり説得力を持ったりすることができない。

また、新藤は自治体に情報が入る際の入り口として、首長、議員、各種団体、マスコミを挙げている（新藤 2004:248）。情報が、自治体に入って来る入り口が圧力のある立場、いわゆる「声の大きい人の意見」に限定されることも問題である。これでは、肝心な住民の声はなかなか反映されない。自治体の政策形成能力を高めることは、住民の問題意識をいかに把握するか、住民の意向やニーズに合った政策や事業をいかに生み出していくかという能力である（真山 2001:4）。日常的に自治体職員は住民の近くで職務を遂行することから、住民の「声なき声」を政策に引き上げるような役割を担える可能性があると考えられる。そのためにも、住民に関する争点情報を再度検討する必要がある。

3. 地域実態情報

3.1 地域実態情報とは何か

筆者は、上記に取りあげた政策情報の争点情報に、住民が実際に地域に住んでいるから熟知している地域社会、地域経済、住民の日常生活の実態情報（地域実態情報）を加える必要があると考える。今川は住民について「自治体政府の首長、議会議員、職員だけが自治体のあり方を決定する専門家と見なされ、住民の中にも多様な職業があり、コミュニティや生活の専門家である主婦も含めて『一定の地域を生活基盤とした各種専門家集団』として、住民をとらえ自治体政府をつくる主人公として活躍する舞台が適切に提供されていなかったのである」と述べ、住民は地域における専門家であり、地域を熟知している存在であると位置づけている（今川 2010:31-2）。

現在は情報化が進み、地域においても労せずして、また遠慮せずして情報を手に入れることができる時代である。自治体の情報収集についても、情報化の発展がかなり条件をよくしている。情報が電子媒体で手に入れられることは、その後の加工や分析が容易であるというメリットもある。

例えば、愛知県半田市では、スマートフォンアプリを利用した「マイレポはんだ」を導入している（URL 6）。「マイレポはんだ」は、スマー

トフォンを利用し、誰でも市のインフラ管理に参加できる仕組みである。道路の損傷などの異常を発見した住民は、写真・場所・状況などをその場でスマートフォンから送信し、市の担当者がその情報をもとに対応する仕組みとなっている。市職員だけでは目が行き届かない道路などの異常を住民の協力により早期発見ができる。また、住民がインフラ管理へ参加する機会が増えることで、インフラ管理への意識、管理者の存在を知る機会となっている。インターネット、ホームページ、SNSなどが普及し、地域に関する情報も、個人から容易に発信できる環境となり、地域に関する情報量も増えている。

一方で注意を要するのは、様々な理由から住民には取り立てて公表しようと思っていない情報もあり、情報化の時代であっても、簡単には手に入らない情報が存在することである。個人情報保護法に関連し手続きが必要となるケース、情報が拡散することを懸念して警戒が強まっている背景も否定はできない。そして、簡単に手に入らない情報は、昔ながらの人的ネットワークを用いた情報収集が必要となる。例えば、真山は、近年の情報化を背景に、「昔に比べて時間や労力などのコストがかからなくなったという点において便利になったという側面は大きいですが、昔から努力しても入手できなかった情報は、情報化の進んだ現代でも入手できないことが多い」、「仕事や日常生活を通じて多くの人的ネットワークを築き上げておくことが、政策形成における情報収集にとって必要な要素となる」と述べている(真山 2001:179)。川喜田は、「生態系の把握」の調査段階を例にあげ「あいつは話せるやつだ」「謙虚にものを訊くなあ」「それならもうちょっと本当のことをいってやろうか」という段階があることを指摘している(川喜田 1999:101-3)。

以上のような理解に基づき、政策形成のため、自治体職員が地域に出向き、見て、感じ、住民と話し聞くことで、日常的に得ている地域実態情報が有意義であると考えられる。

次節、地域実態情報について、誰がどのような情報を持ち、何に詳しいのかを検討していく。

3.2 住民の日常生活の現場である地域

最初に、地域について言及しておく。小林は地域について、「われわれを育ててくれた場所、資源環境と人間の織りなす舞台」と定義している。小林は、まず地域について「地域は、地表面の一部で、ある種の意味を持った空間であり、それゆえ限界(境界)がある」と特色を述べ、「ある基準に基づいて選び出された地表面の一部」と地理的な定義をしている。そして、「ある基準」に焦点をあわせ「故郷」「自然環境」「多様性」など、さまざまな要素から構成され、それらの要素が相互に結びついていることを述べ、総合的に地域の定義を行っている(小林 2012:9-26)。

地域について、政策形成の視点から考えた際に、単なる「区切られたある範囲の土地」、「地表面の一部」といった空間概念で捉えただけでは意味を持たない。故郷、自然といった良いイメージを連想できるものがある一方で、争点情報である諸問題、利害調整も存在しているのが地域である。本稿では、基礎自治体をテーマにしているため、地域の範囲を市町村という自治体の行政区画を一つの基準に定めつつ、生活圏としての地域も含め、歴史、文化、人間関係及び利害調整のある「日常生活の現場」として検討を進める。

3.3 住民・自治体職員が持っている地域実態情報

住民は日常生活を実際に営む中で、見て、感じ、地域の人たちと話し、聞いて、「自分のこと」としているからこそ得られる地域実態情報を持っている。今川も「地域を熟知しているのは、実際にそこに住み、身の回りのこと、生活環境、人間関係など、日常生活をとおして地域を見ている住民である」と述べている(今川 2010:31-2)。

西尾は、行政需要¹⁰という用語を用いて市民が政治体系に対し、抱えている期待を説明している(西尾 1990:129)。西尾が述べている行

¹⁰ 西尾は、行政需要について「市民が政治体系にその充足を期待するいまだ満たされていない効用」、行政ニーズについて「政策決定機構の側で、政治体系が対応すべき行政需要として認定したもの」と定義している。

政需要、いわゆる期待もまた住民が実際に住んでいることで持ち合わせている情報であり、地域実態情報の一種として捉えることができる。そして、西尾は行政需要を述べる際に、顕在行政需要と潜在行政需要に区分している¹¹。例えば、地域から自治体に提出された要望書及び意見書などは、期待が明文化、数値化及び可視化され公共的な場に顕在化している情報であり、顕在行政需要としている。一方、潜在行政需要は明文化、数値化、可視化されておらず、声にもなっていない、いわゆる「声なき声」として考えることができる。顕在化されない理由は多様であり、政治体系に充足を期待していないこと、解決を当面あきらめていること、公共的な場に表出する経路及び組織がなく沈黙していること及び期待を自らが鮮明に自覚していないことなどが挙げられる。要望書や意見書なども最初は、住民の「声なき声」から発している。

自治体職員は、地域に出向き、見て、感じ、住民と話し聞く機会を持っており、日常的に地域実態情報を得ている。職員が得ている地域実態情報についても、同様に明文化、数値化あるいは可視化されている情報とされていない情報がある。地域に根差した政策形成を目指す場合、住民の「声なき声」を自治体職員が引き上げる役割を担う必要がある。自治体政策の持ち味は、声になっていないものも含めて、地域実態情報を有効活用することであると考える。

ただし、ここで留意すべきことは、住民が「自分のこと」として得ている地域実態情報に対し、自治体職員は、多くの情報から自治体職員の各々の業務というフィルターを通し取捨選択した地域実態情報¹²を持っている点である。

3.4 暗黙知と形式知

明文化、数値化及び可視化などされていないが存在する情報を表す言葉として暗黙知がある。「声なき声」の状態にある地域実態情報を暗黙知と仮定し、政策形成に有用な情報なのか検証を行う。

3.4.1 暗黙知及び形式知における先行研究

野中は、ポラニーの暗黙知の概念¹³を経営学に用いて、形式知の概念を生みだし、企業における「知識経営」、「ナレッジ・マネジメント」を提唱¹⁴している。野中は、1990年代の日本企業の成功要因として、知識、特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している(Nonaka and Takeuchi 1995=1996:85-109)。そして、暗黙知は知識の形態のひとつであり、言語化しえない・言語化しがたい知識で、個人的及び主観的という特性をもつものとしている。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ものとしている(図表1)。

明文化、数値化及び可視化などされていない「声なき声」の状態にある地域実態情報は、野中の理論を用いると、一種の「暗黙知」¹⁵と設定することができる。

¹¹ 同上、P130。

¹² 自治体職員もどこの自治体の住民である。勤務地に住んでいる場合は、業務を通じた地域実態情報に加え、住民としての地域実態情報を重ねて持つことになる。勤務地に住んでいない職員は、勤務する自治体での業務を通じた地域実態情報と各々が住んでいる地域の実態情報を持つ。本稿は住民のもつ地域実態情報に着目しているため、職員が持つ地域実態情報については、業務を通じた地域実態情報に留めることとする。

¹³ 暗黙知は、マイケル・ポラニーが提唱した概念である。ポラニーは、人間の知を再考するにあたり、「私たちは言葉にできるより多くのことを知ることができる」と述べている(Polanyi 1966=2003:18)。例えば、ポラニーは、人の顔を見分ける能力を例にあげ、どのように人の顔を見分けているかというのは自分自身でも簡単に説明することはできないこと、それを言葉で置き換えるのは難しいこと、その際に人の顔の情報だけでなく、他の情報も知っていることを述べ暗黙知の存在を述べている(Polanyi 1966=2003:18-9)。

¹⁴ 野中は、「ナレッジ・マネジメント」(Knowledge Management)について、「個々人の知識や企業の知識資産(Knowledge Asset)を組織的に集結・共有することで効率を高めたり価値を生み出したりすること、そして、そのための仕組みづくりや技術の活用を行うこと」と述べている(野中・紺野 1999:7)。

¹⁵ ポラニーが暗黙知の対象としているのは「人間」であり、本稿が関心をもつ住民が暗黙知(地域実態情報)を持っているということに矛盾はしない。もっとも、ポラニーの関心の中に本稿が取り上げている地域及び自治体組織があったとはいえない。とはいえ、地域に共通する暗黙知が存在することを否定する要素もない。

図表 1 暗黙知と形式知

暗黙知 (Tacit Knowledge)	形式知 (Explicit Knowledge)
●言語化しえない・言語化しがたい知識	●言語化された明示的な知識
●経験や五感から得られる直接的知識	●暗黙知から分節される体系的知識
●現時点の知識	●過去の知識
●身体的なところ、コツと結びついた技能	●明示的な方法・手順、事物についての情報を理解するための辞書的構造
●主観的・個人的	●客観的・社会的（組織）的
●情緒的・情念的	●理性的・論理的
●アナログ的、現場の知	●デジタル知、つまり了解の知
●特定の人間・場所・対象に特定・限定されることが多い	●情報システムによる補完などにより場所の移動・転移、再利用が可能
●身体的経験を伴う共同作業により共有、発展増殖が可能	●言語的媒介をつうじて共有、編集が可能

出典：野中・紺野（1999）105頁

3.4.2 暗黙知の概念を自治体に用いた先行研究

野中（野中 1995）の概念を自治体研究に用いた研究として梅本（梅本 2004）などの業績がある。梅本は、暗黙知、ナレッジ・マネジメントを自治体に用い、「地域創造自治体」というテーマで21世紀の地域社会における地域ガバナンス（共治）について述べている。また、敷田・梅本（2014）は、地域づくり活動を行う専門家の知識に関するナレッジ・マネジメントを取り上げている（敷田・梅本 2014）。しかしながら、いずれも筆者が着目している政策情報における争点情報、暗黙知の状態にある「声なき声」を政策に活用するという切り口からの記述は見いだせていない。

3.4.3 知識資産としての暗黙知地域実態情報

野中は、ナレッジ・マネジメントを提唱する中で、暗黙知と形式知を用いて知識資産の重要性を述べている。知識資産については「企業が資産として活用可能な、暗黙知・形式知からなるさまざまな形態の知識」と述べている（野中・紺野 1999:125）。

そして、野中は知識資産の把握方法として構造的分類及び機能的分類の枠組みによるフレームワークを用いている（野中・紺野 1999:133-

40）。構造的分類は、知識資産を獲得蓄積する過程によって以下の三つに分類されている。

- (1) 企業が市場活動をつうじて獲得蓄積した資産（市場知）
- (2) 個の知識ワーカーあるいは組織として獲得蓄積した資産（組織知・人間知）
- (3) 製品（モノ）にまつわる知識資産（製品知）

具体的に（1）は、顧客や流通の持つ知識、顧客情報データベースに基づく顧客の動態についての知識などである。（2）は、組織内の従業員が持つ技術・製品についての知識、工場などにかかわる集団が共有する知識である。（3）は、知的所有権、技術的知識などである。

機能的分類は、どのようなタイプの知的資産なのかを、暗黙知及び形式知の視点から分類したもので、以下の四種類に分類されている。

- (1) 経験的資産（経験・文化・歴史）
- (2) 概念的資産（コンセプト・ブランド・デザイン）
- (3) 定型的知識資産（ドキュメント・マニュアル・フォーマット）
- (4) 常設的知識資産（実践法、プログラム、ガイド、教育システム）

具体的に（1）は、経験として蓄積・共有された独自の知識資産であり暗黙知の占める割合が大きい。企業・事業の過去の経験、市場での活動をつうじて経験的に生み出され、蓄積された知識資産を意味する。代表的なものとして熟練的知識、組織のメンバー個々人が業務経験を経て

蓄積した知識があげられる。(2)は、知覚・概念・シンボルなどの知識資産である。消費者や顧客の知覚に依存して成立する概念的資産である。人々がイメージ、社会的制度の中で位置づけているからこそ、その価値が感じられるものであり、形式知化により暗黙知まで含めた知識資産の価値を表現している。(3)は、構造化された知識資産であり、明文化された技術、製品仕様、マニュアル及びドキュメントなど形式知が主体の知識資産である。文書やデータなどのカタチをとって定型化・構造化されている点、移動可能な点が特徴である。(4)は、組織的の制度、仕組み、手順で維持された知識資産である。これらは、制度や仕組み、システムが支えているタイプの知識資産である。実践法、学習プログラム及び教育カリキュラムがそれにあげられ、現場及び実践におけるフェース・トゥ・フェースなどの機会を創出支援するのが役割の一つともなる。

以上の構造的分類と機能的分類を用いて、地域及び自治体を分類すると図表2で示すとおりになる¹⁶。分類にあたり、企業を自治体（役所）と見なし応用を試みた。具体的には、企業が属する市場及び流通を地域、顧客を住民¹⁷、組織を自治体（役所）、企業の製品を自治体業務（サービス）に置き換えた。

暗黙知に該当する分類は、機能的分類の経験的知識資産及び概念的知識資産であり、地域及び自治体（役所）の双方に存在する。具体的には、生活環境、日常生活の実態の中に存在するもの、「声なき声」などである。他の特徴として、概念的知識資産の地域及び自治体（役所）の分類において、住民が自治体（役所）を自治体が住民をそれぞれ評価していることがわかる。このお互いの評価を相互学習の題材とすることで新たな情報・知識を創出できるのではないかと

考える。また、常設的知識資産における自治体の該当項目があまり見出せなかった。この点は、自治体において常設的な制度及び仕組みが整っていないことを意味しているので今後の課題として取り組みたい¹⁸。

以上により、地域及び自治体には形式知的なデータの他に政策形成に活用可能である多様な暗黙知が存在することが確認できる。地域実態情報には、暗黙知情報も含まれており、経験的及び概念的知識資産にあたる情報が形式的に集約されていないことがわかる。これらの情報は、現在においても昔ながらの人的ネットワークを用いるなど、簡単には入手できない性質を持っている。

3.5 主婦を対象としたインタビュー調査を用いた地域実態情報の検証

野中の暗黙知及び形式知の議論は、企業における社員及び企業組織であり、本稿が対象としている地域の具体的な暗黙知は明確になっていない。地域実態情報を地域に根差した政策形成につなげていくためには、地域の中でどのような地域実態情報があるのかを議論をする必要がある。そこで、今川が主婦を「コミュニティや生活の専門家」（今川 2010:31-2）と述べていることに着目し、主婦を対象としたインタビュー調査を行うこととした。

3.5.1 岐阜県生活学校連絡協議会へのインタビュー調査

インタビュー調査は、岐阜県内で活動する岐阜県生活学校連絡協議会¹⁹の7地域（市町村）7名の主婦を対象に行った²⁰。インタビューの内容は、各地域の問題における現在までの取り

¹⁶ 知識は不可視であるため、把握するため枠組みや構造の網をかける必要がある。

¹⁷ ただし、自治体の場合、住民を単なる顧客として扱うことには限界がある。本来自治体の中心は住民であり、企業に例えるならば顧客より株主に近い存在である。そのような側面はあるが、今後の議論を行うために、顧客として置き換えた。

¹⁸ 図表2については、可能な限り該当するものを記載した。それぞれについての議論はあるが、今回は暗黙知として存在する地域実態情報の検証のため、他の分類の検証は今後行うこととした。

¹⁹ 生活学校は、生活学校運動を行う主に市町村単位の市民活動団体である。生活学校運動は、高度成長期に、使い捨て商品や有害な食品添加物を使った食品などが増えたことにより、社会の問題、特に商品、公共サービスの問題を、女性の視点で解決していこうとする、昭和39年から始まった運動である。市町村単位の他に、都道府県単位で構成される連絡協議会、全国生活学校連絡協議会がある。今回は、岐阜県生活学校連絡協議会金山富士子会長をはじめとする各地区の皆様のご理解、ご協力によりインタビュー調査が実現した。

²⁰ インタビュー調査は、6月22日から28日にかけて、岐阜県内の各地に出向き喫茶店、公民館などで一人当たり約45分間行った。事前に質問項目を郵送しその後に対面式で行った。

図表 2 知識資産の分類例（機能的分類×構造的分類）

		機能的分類				
		経験的知識資産	概念的知識資産	定型的知識資産	常設的知識資産	
		経験・文化・歴史	コンセプト・ブランド・デザイン	ドキュメント・マニュアル・フォーマット		
		暗黙知>形式知	暗黙知≧形式知	形式知>暗黙知	形式知≧暗黙知	
構造的分類	市場知識資産 (市場・顧客知) /地域	企業	<ul style="list-style-type: none"> 顧客が製品やサービス、企業について使用経験から学習された知識 流通ネットワークが製品やサービス、企業について持つ学習された知識 	<ul style="list-style-type: none"> ブランド・エクイティ 企業の評価 	<ul style="list-style-type: none"> 顧客や流通との契約関係(権利、ソフトウェアの利用許諾など) メンバー登録された顧客についての情報内容(利用歴やカルテ) 	<ul style="list-style-type: none"> 顧客とのネットワーク(消費者モニターなど)、交流により獲得される市場・顧客に関する知識
		自治体 (住民の持つ地域実態情報)	<ul style="list-style-type: none"> 生活環境、日常生活の実態 文化、慣習、人間関係 歴史(形式化されていないもの) 声になっていない意見 	<ul style="list-style-type: none"> (住民による)自治体への評価、満足・不満足 歴史(形式化されつつあるもの) 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体に対する苦情・クレーム(声になっているもの) 歴史(文書化されているもの) 統計データ 住民基本台帳 	<ul style="list-style-type: none"> パブリックコメント アンケート調査
	組織的知識資産 (組織・事業知) /自治体(役所)	企業	<ul style="list-style-type: none"> 従業員の持つ総合的知識・能力 	<ul style="list-style-type: none"> 製品開発・企画・デザインに関する知識・能力 品質に関する知覚 	<ul style="list-style-type: none"> ドキュメント資産(共有再利用可能文書)、マニュアル(定型化ノウハウ) 知識ベースシステムの情報内容 	<ul style="list-style-type: none"> 組織の学習に関する制度(教育プログラムや訓練ノウハウ) コミュニケーション・システムなどを通じて組織内に流通している知識(電子メールの内容など)
		自治体 (行政の持つ地域実態情報)	<ul style="list-style-type: none"> 職員の持つ総合的知識・能力 組織における人間関係 職務で接する地域の情報 職員が在住する地域(勤務地内・外)の情報 	<ul style="list-style-type: none"> 事業に関する知識・能力 地域に関する知覚 地域・住民への期待 苦情・クレーム・要望に対する評価 	<ul style="list-style-type: none"> ドキュメント資産(共有再利用可能文書)、マニュアル(定型化ノウハウ)・苦情・クレーム・要望に対する回答(文書) 業務に伴い発生、収集、記録した情報・文書 	<ul style="list-style-type: none"> コミュニケーション・システムなどを通じて組織内に流通している知識(電子メールの内容など)
	製品ベース知識資産 (製品・科学知) /自治体業務	企業	<ul style="list-style-type: none"> 製品やサービスに関する共有可能なノウハウ 製品の製法などの伝承されている熟練的知識(組織知との境界は曖昧) 	<ul style="list-style-type: none"> 製品コンセプト(市場化製品及び開発中製品のコンセプトの質と量) 製品のデザイン(モデル、プロトタイプなどを含む) 	<ul style="list-style-type: none"> 特許知財となる技術・ノウハウ・著作物 技術・ノウハウに関するライセンス 	<ul style="list-style-type: none"> 製品の使用方法などの製品特定の補完的知識製品を取り除く社会的・法的な知識活用のシステム(環境問題、PLなどのプログラム)
		自治体 (自治体→業務)	<ul style="list-style-type: none"> 事業、サービスの提供に関するノウハウ 職員個人が職務をとって得た知識(法令・専門技術、組織知との境界は曖昧) 	<ul style="list-style-type: none"> 実施計画など、当面におけるビジョン 	<ul style="list-style-type: none"> 法令等に伴う情報 	<ul style="list-style-type: none"> 広報 情報公開制度

出典：野中・紺野（1999）135頁をもとに筆者作成

組み内容、主婦として気付く現在の地域の問題点及びそれに関連する情報など8項目について調査を行った。インタビュー調査後の分析方法については、回答の内容を問題及び情報ごとに分類する方法を採用した。そして、主婦はどのような問題に関係及び関心があり、どのような情報を持っているかについて検証を行った。

3.5.2 インタビュー調査の結果

インタビュー調査の具体的事例を一部紹介すると、最近の地域の問題として、最近件数が増えつつある家族葬及び墓じまい、河川のレジ袋ゴミ、市町村のゴミ袋の値段が違うことにより市外からのゴミが持ち込まれていること、地域に住む外国人の微増、飲食店などで人が少なくなったことなどであった。

インタビューの調査結果から、まず同じ岐阜県内でも各地域によって、取り上げている問題、着目している問題が異なることが明らかになった²¹。全体を通じて問題の整理を行うと、大半が少子高齢化と環境問題に起因するものであった。さらに、分類を進めると少子高齢化問題は、高齢者問題と人口減少に大きく分かれた。個別具体的な事例としては、高齢者問題は、高齢者の移動に関する問題（免許返納、交通事故）、高齢者を中心とした孤食問題と配達される弁当のメニュー、最近増えつつある家族葬の是非、高齢者が情報化社会に対応できていないことなどが問題としてあがった。人口減少問題は、地域であまり小学生を見かけなくなったこと、地域の飲食店で働き手及び客の双方が少なくなり寂しくなったこと、地域に住む外国人が少しずつ増えていることなどであった。いずれにおいても、明文化、数値化及び可視化されている回答ではなかったが、日々の生活の中で感じたままの回答であった。

生活環境問題においては、ごみ問題、水環境問題、消費生活問題に分かれた。ごみ問題につ

いては、河川及び田畑のごみ、家庭ごみ、食べ残しごみと、生活に密着した主婦ならではの詳しい回答があった。すでに生活学校として活動実績があり、各地域及び時代背景などからごみの系統、リサイクル活動について、回収したごみの量、写真、新聞記事などの情報を用いた回答であった。ごみ問題と一言で表現しているが、地形、産業、農業の影響から、地域に沿ったごみ事情があることが判明した²²。

3.5.3 地域に潜在する「環境実態情報」と「生活実態情報」

続いて、インタビュー調査の回答から、情報に関する整理を行った。情報の整理では、法令・制度に関する情報と地域実態情報に区別することができた。法令・制度に関する情報は、国の法制度及び条例など、行政の仕組みに関わる情報のことである。自治体職員が、日常で携わっている情報である。住民、主婦には馴染みのない情報といってよい。例えば公共バスの1日の本数が少なく不便であるという情報（苦情）は、バスが1日何本あるか時刻表を見れば確認できる。問題の本質がバスの本数が全てではないが、すでに制度があり数値、文章などを確認することができる情報である。住民、主婦に限らず独自に調べることが可能な情報である。

インタビュー調査の回答を分類すると、地域実態情報は環境の実態的な情報と生活の実態的な情報に分かれた（以後、環境実態情報及び生活実態情報と呼ぶ）。環境実態情報は、行政がパトロールなど現場で確認すれば得られる情報である。ただし、状態についての情報が重要となるので、近くにいる人がより新しい情報を持ち合わせている特徴をもつ。例えば、道路の損傷など、インフラに関連することである。一方、生活実態情報は、住民がどのように生活しているかといった、生活環境をベースとした情報である。生活の捉え方には多くの切り口があり、

²¹ もっとも、各地域1人を対象としたインタビュー調査であったため、地域による問題の違いについては別途、インタビューの件数を増やした分析・検証が必要である。

²² 例えば、岐阜県大垣市では、全国に先駆けてレジ袋削減運動が1991年頃より始まっている。「大垣市は、水田が多く水路が発達している。大雨の後など、水路に多くのレジ袋ゴミが残り、目につくことが多かった。このような環境も取り組みを発展させた一つの要因かもしれない」と回答を得た。一方、岐阜県各務原市川島町は、木曾川に囲まれた集落であり、そのため土壌が砂地のため水田に向かず、水路もない。レジ袋ゴミについては、「意識はあるが、特出した問題として上がってはいない」と回答を得た。

今回は、松岡明子の分類を参照し、家庭生活、地域社会、生活環境、消費生活に分類した(松岡 1994:5)²³。生活実態情報は、実生活の中において誰かが、明文化、数値化及び可視化しているわけでもなく、暗黙知の状態にある。

以上を整理すると、まず、コミュニティや生活の専門家である主婦は、少子高齢化及び地域の生活環境問題に関心があり、少子高齢者問題については独居老人の移動手段(買い物及び病院)及び食事に関心があった²⁴。人口減少問題については、日中に地域で過ごす時間が長いことなどから、地域で共に過ごす人たちの動向に詳しい。

そして、地域に関する情報の分類については、情報として、(1)制度に関する情報と(2)地域実態情報が確認できた。さらに、地域実態情報を、①環境実態情報と②生活実態情報の二つに分類をした。比較的形式知の状態にある情報が環境実態情報で、暗黙知の状態にあるのが生活実態情報であった。住民の「声なき声」は、生活実態情報の中に多く潜んでいると考えられる。そして、自治体職員は、住民のニーズを確認する際に、住民の生活実態情報から出ているものなのか、環境実態情報から出ているものなのか判断する必要がある。それにより、住民ニーズの根拠をより明らかにすることが可能である。

3.6 自治体独自の政策形成のきっかけとなる地域実態情報

地域の問題解決、地域に根差した政策形成を目指す場合に根拠の一つとなりうるのが、地域実態情報であると考ええる。政策形成を検討する際に、スタートはどこにあるか、何をきっかけに始まるかが重要であり、誰がどのような根拠に基づいて政策の必要性を感じたかが重要となる。地域実態情報には、実態はあるものの形式的でない部分も含まれている。政策の必要性が認識される段階から、可能な限り形式知を用いた議論が必要となる。形式知化された情報がないと、政策の根拠が曖昧なものになってしまう。

政策を形成していく過程で、政策の必要性及び政策の実施によって期待できる成果のエビデンスが必要となる。そのため、地域実態情報は政策形成過程の一部始終で必要でなく、新たな政策や既存政策の方向性を転換させる必要性に気付く最初のきっかけの際に必要となる。

地方独自の地域に根差した政策形成の初期の段階では、統計、資料及び文献等による根拠付けがなくても、住民の感覚、自治体職員の感覚で問題に気付きはじめ、政策の必要性が認識され政策形成が動き始めることが重要である。それゆえ、地域実態情報は政策形成のプロセスのきっかけとなる。地域実態情報を使用しない政策形成においては、統計データが揃うか、国や府県からの指示がないと政策の検討を始めることができないのである。

それでは、自治体職員は地域実態情報を得て、地域の問題に気付きはじめた際に、具体的にどのような役割を果たせばよいのであろうか。

3.7 政策形成の基礎的能力

地域実態情報は、地域住民の中に混在している。地域住民は、暗黙知であったり、形式知でもあったり、人それぞれ様々な地域実態情報を持っている。特に暗黙知は多種多様で、形になっておらず、明文化、数値化あるいは可視化することが難しい特徴がある。

様々な地域実態情報の中で、住民組織や議員を通じて表出されるような情報については、以前から何らかの形で検討対象となっている。しかし、旧来の政策経路では拾い上げられない、形式知化されていない状態で潜在する情報を政策に反映させる必要もある。

その際に重要な役割を果たすのが自治体職員である。自治体職員が、そのような役割を果たそうとするのであるなら、まずその基礎的能力として、明文化、数値化及び可視化といった形式知化されていない情報を形式知化する能力と形式知化された情報の中から必要な情報をフィルタリングする能力が必要だと考える。

²³ 生活情報に関する他の分類は、見いだせていない。

²⁴ 中山間地域は、坂が多いため特に移動手段について関心が高かった。

3.7.1 暗黙知を形式知化する能力

住民の持つ地域実態情報は、全てが最初から誰にでも容易に理解できるような形式知化された情報として存在しているわけではない。暗黙知の状態住民の中に存在している地域実態情報は、明文化、数値化及び可視化、さらに体系化及び客観化といった形式知にされていないと他の人に伝えて共有したり、政策形成過程で利用したりすることができない。そこで、自治体職員が住民のもつ地域実態情報を形式知に変換する能力が求められる。

野中は、ナレッジ・マネジメントを提唱する中で、個人がもつイメージ、情熱及び思いなどの暗黙知を言語や図像などの形式知に表す必要性を述べ、その過程を表出化という言葉を用いて説明している（野中 1999:113）。また、西尾は政策形成との関わりで、暗黙知の状態にある情報を形式知化する方法について、潜在行政需要が世論調査によって顕在化させられたり、統計分析等によってその存在を推測されたりすることもあると述べている（西尾 1990:130）。また、秋吉は、現場知及び常識知を政策形成の議論に乗せる際の手段として、広く一般市民の意向や選好を調査する世論調査方式と、一定期間、一般市民を拘束して意見を抽出するパネル方式を挙げている（秋吉 2017:195）。

各手法及び方式についての検討は、本稿において検討はせず今後の課題としておきたい。

3.7.2 情報をフィルタリングする能力

自治体職員は、業務を遂行する必要上、地域に出向き、見て、感じ、住民と話し聞く機会を持っており、日常的に地域実態情報を得ることができる。ただ、地域実態情報は多種多様であり、また形式知化されていない情報も多い。しかも、不平不満、問題意識、具体的な対応策など、情報の性格も様々である。また、個人的欲求から地域の総意に近い要望まで集約の程度にも差がある。それら全ての地域実態情報を政策形成過程に取り込もうとすると政策形成は機能不全になる。そのため、自治体職員には、政策形成に有用な地域実態情報を選び出すフィルタリング能力が必要であると考えられる。

例えば、住民は「地域住民の生活を改善した

い」「より生活を快適にしたい」という欲求があり、時には行き過ぎた要望もある。住民は日常的に地域のことを見て感じているが、住民自身の生活という視点からしか見て感じていない（阿部・今村・寄本著 2000:50）。それゆえに、他の人の立場から客観的に見るということとはほとんどない。

一方、自治体職員は、業務の中において現場で見聞きした多くの地域実態情報をただ得ているだけでなく、各々の職務意識や専門知識と併せて地域実態情報を検証することができる。業務の中において、異なる地域や立場の住民を見ることができ、法律や予算など制度的制約の有無についての知識・情報を持っていることから、地域住民を客観的に見なければいけない立場でもある。そして、自治体職員は、日常的に、どこから、どのような情報を得て、場合にはよっては類型化して、実際の問題解決にどのようにつながっているかを説明する責任がある（田尾 2015:117）。

ただし、客観的な情報や説明責任を意識してばかりいては、本稿が提言している地域実態情報は得られない。政策が地域に受け入れられるか、険悪なのか友好的なのかといったことも判断しながら、自治体職員は情報を取捨選択していく能力が求められる（真山 2001:181）。

4. おわりに

本稿では、自治体の政策形成能力をより向上させるために、第一に住民が地域を熟知していることで得ている地域実態情報の必要性、第二に自治体職員の政策形成における基礎的能力として、「形式知化されていない地域実態情報を形式知化する能力」と「情報をフィルタリングする能力」の提言をおこなった。

住民は、実際に地域に住んでいるからこそ熟知している地域実態情報を持っている。住民が持っている地域実態情報の多くは、住民自身が自分のこと、近隣のこと、地域のことについて日常的に感じ、経験し、不明確な感覚で持っている問題意識及びプライドなどである。地域実態情報の多くが、明文化、数値化あるいは可視化されていない「暗黙知」である。「暗黙知」は、政策の議論に用いる際には、形式知にされ

ることが必要であり、様々な立場をしっかりと体系化し、客観化しなければならない。

自治体職員が、地域の暗黙知をいち早く感じ取り、形式知にすることができれば、地域住民の様々な情報をいち早く政策反映させることができ、問題が深刻化する前の対応が可能となる。「住民の持つ地域実態情報」は、自治体における地域に根ざした政策形成能力の向上に有効であると考えられる。

今回、「住民の持つ地域実態情報」を検討する際に、民間企業を対象とした理論を用い、企業を自治体、顧客を住民と設定した。ただし、自治体の政策は、住民のニーズを満たしていれば良いだけでなく、公共の利益の観点から時として住民ニーズを違う方向に変えなければならないこともある(田尾 2015:100)。公共の利益の具体的な意味は必ずしも明確でなく、相互の理性的説得により公共の合意の形成に努めることが、唯一可能な意味づけの方法だと考えられる(阿部・今村・寄本著 2000:25)。

「住民の持つ地域実態情報」は、地域住民の生活を改善したい、より快適にしたいという欲求があり、時にはわがままな要望もある。一方、自治体職員は業務、行政活動というフィルターを通し、地域住民を客観的に見て感じることで得ている「行政の持つ地域実態情報」がある。このように、住民と自治体職員が同じ地域を見ている、認識、捉え方に違いがある場合もある。そして、違うことを否定するのではなく、むしろ相互学習、利害調整、合意形成に向け有益だという考え方もできる。「住民が持つ地域実態情報」と「行政が持つ地域実態情報」をお互いに活用すれば、地方(地域)独自の政策が形成できるのではないかと考える。

今後の課題として、実際の地域における実態調査を挙げる。今回、主婦へのアンケート調査を行ったものの、岐阜県内に限られていること及び件数が7件だったことから、知識資産の分類図における具体的な地域実態情報を用いた検証まで至っていない。そして、主婦以外にも「地域の専門家」は存在し、独自の地域実態情報を持っていることが想定される。

また、自治体職員の「形式知化されていない地域実態情報を形式知化する能力」及び「情報をフィルタリングする能力」の提言をおこなったが、その能力についても具体的な検証が必要

となる。実際の地域実態情報をどのように形式知化するのか、情報を選別していくのか。そのためには、インタビューを中心に調査を行い、事例を増やしていくことが急務だと考える。

いまだ仮説的要素が多く、今後、修正、精緻化が必要である。そして、地域に根ざした政策形成にはどのような情報が必要なのか、「声なき声」を形式知化する手法及び方式に焦点を合わせつつ、政策情報に関するより踏み込んだ検討が必要である。

参考文献目録

【1】日本語文献

◆書籍

- 秋吉貴雄(2017)『入門 公共政策学会』中公新書。
阿部齊・今村都南雄・寄本勝美(編)『地方自治の現代用語—新版第一次改訂版』学陽書房。
大淵寛・阿藤誠(編)(2005)『人口学ライブラリー3 少子化の政策学』原書房。
風間規男(2007)『行政学の基礎』一藝社。
川喜田二郎(1999)『環境と人間と文明と』古今書院。
小早川光郎(1999)『行政法上』弘文堂。
小林浩二(2012)『地域研究とは何か—フィールドワークからの発想』古今書院。
佐藤竺(1976)『転換期の地方自治』学陽書房。
佐藤竺(1990)『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局。
新藤宗幸(2004)『概説 日本の公共政策』東京大学出版会。
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』ちくま新書。
田尾雅夫(編)(2003)『非合理組織論の系譜』文眞堂。
田尾雅夫(2015)『公共マネジメント—組織論で読み解く地方公務員』有斐閣ブックス。
西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
西垣通(2013)『集合知とは何か』中央公論新社。
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。
松下圭一(1999)『自治体は変わるか』岩波新書。
松村明編(2006)『大辞林—第三版』三省堂。
真山達志(2001)『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力』成文堂。
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。

◆論文

- 今川晃(2009)「自治の基盤—住民参加」佐藤竺(監修)今川晃・馬場健(編)(2009)『市民のための地方自治入門(新訂版)』実務教育出版、34-46。
今川晃(2010)「住民自治と政策学」真山達志・今川晃・井口貢(編)『地域力再生の政策学—京都モデルの構築に向けて』ミネルヴァ書房、31-44。
今川晃・三浦哲司(2010)「地域力再生の条件—自治体行政としての条件整備を中心に」『同志社政策研究』同志社大学政策学会、第4号、158-176。
梅本勝博(2004)「知識創造自治体を目指して」日本青年館『社会教育』696、8-15。
大崎正瑠(2009)「暗黙知を理解する」『東京経済大学人文自然科学論集』vol.127、21-39。
風間規男(2008)「ミクロレベルの政策分析とメゾレベルの政策分析—政策の構造と機能に関する政治学的考察」『同志社政策

- 科学研究』第10巻第2号、1-20。
- 風間規男(2013)「新制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策科学研究』第14巻第2号、1-14。
- 敷田麻実・梅本勝博(2014)「地域ナレッジマネジメント・プラットフォームの開発における専門家の役割」『知識共創』第4号、II-1-II-10。
- 城山英明(1998)「情報活動」森田朗『行政学の基礎』岩波書店、265-301。
- 勢一智子(2010)「政策と情報」大橋洋一(編)『政策実施』ミネルヴァ書房、143-165。
- 松岡明子(1994)「生活者と情報」中原秀樹・古沢広祐・松岡明子・矢内秋生・山森芳郎(著)(1994)『生活と情報』建帛社、1-6。
- 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。
- 日本創成会議・人口減少問題検討分科会(2014)「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元氣戦略』」。
- 増田寛也・人口減少問題研究会「戦慄のシミュレーション2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」『中央公論』2013年12月号、18-31。
- 増田寛也・日本創成会議・人口減少問題検討分科会「提言 ストップ『人口急減社会』：国民の『希望出生率』の実現、地方中核拠点都市圏の創成」『中央公論』2014年6月号、18-31。
- 真山達志(1994)「自治体における市民ニーズと政策」『都市問題研究』第44巻第3号。
- 真山達志(1999)「公共政策研究の1つの捉え方—主として行政学の立場から」日本公共政策学会『日本公共政策学会1999セッション5』。
- 真山達志(2008)「『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』ミネルヴァ書房、229-241。
- 真山達志(2012)「危機管理と自治体」真山達志編著『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス』ミネルヴァ書房、87-113。

[2] 英語文献

◆書籍

- Barnard, Chester I. (1938) *The Functions of the Executive*, Cambridge, London, Harvard University Press, (=1980、山本安二郎・田杉鏡・飯野春樹訳『新訳 経営者の役割』ダイヤモンド社。)
- McDonough, Adrian M. (1963) *Information Economics and Management Systems*, New York, McGraw-Hill, (=1965、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。)
- March, J. and Simon, H. (1993) *Organizations, Second Edition*, John Wiley & Sons, (=2014、高橋伸夫訳『オーガニゼーションズ』ダイヤモンド社。)
- Nonaka, I. and Takeuchi, H. (1995) *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。)
- Polanyi, M. (1966) *The Tacit Dimension*, London: Routledge & Kegan Paul, (=2003、高橋勇夫訳『暗黙知の次元』ちくま書房。)

[3] 参考 URL

- 国土交通省(2016)「通学の交通安全対策」国土交通省ホームページ(2019年8月27日閲覧、<http://www.mlit.go.jp/road/sesaku/tsugakuro.html>)。
- 京都新聞(2012)「社説—亀岡登校事故 通学路の現状総点検を」(2019年8月27日閲覧、https://www.kyoto-np.co.jp/info/syasetu/20120424_4.html)。
- 厚生労働省(2018)「人口動態調査」厚生労働省ホームページ(2019年8月27日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1.html>)。
- 産経新聞(2018)「認知症高齢者の事故、神戸市が賠償金負担へ 全国初」(2019年8月27日閲覧、<https://www.sankei.com/west/news/181127/wst1811270046-n1.html>)。
- 日本創成会議(2014)「成長を続ける21世紀のために『ス

- トップ少子化・地方元氣戦略』(2019年8月27日閲覧、<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>)。
- 半田市(2019)「マイレボはんだ」半田市ホームページ(2019年8月25日閲覧、<https://www.city.handa.lg.jp/shise/kocho/myreport/index.html>)。