

# 知識創造自治体を目指して

北陸先端科学技術大学院大学知識科学研究科社会システム構築論講座教授 梅本勝博

## 1. はじめに

NHKの「難問解決！こ近所の底力」という番組をご覧になったことはありますか。ゴミ、ペット、落書き、防犯などの問題を、地域の住民が知恵とノウハウを生み出して解決していった事例を紹介し、同じような悩みを持つ他の地域に広めようという人気番組です。

その事例の中に、増える野良猫をどう解決していったか、というのがありました。その解決策とは、地域に住みついた猫を、家猫でも野良猫でもない「地域ねこ」として、ボランティアが世話をし、さらに増えないように不妊・去勢手術を施す、というものでした。

もともとは横浜の団地から始まったのですが、今では東京都新宿区の保健所などが施策的にかかわり、例えば手術の資金を行政が補助するとか、モデル地区を作るとか、あるいはガイドラインを策定するという形で、地域の政策として実際に動いています。

「地域ねこ」というコンセプト（物事の本質をズバリ言い当てた言葉や短い文章）を作ることによって問題が一挙に捉えられたのです。今までみんながかわいそうだと思って世話をしていた野良猫に、「地域ねこ」という名前を付けることによって問題が凝縮されて、地域で面倒をみていいんだ、ということがはっきりわかったわけです。そういう中核となるコンセプトができて、保健所や町内会などの住民組織やNPO（例えば「ねこだすけ」）などが協力しながら、地域の野良猫の問題をどうやって解決していくかということで、一つの政策＝アイデアの組み合わせが作られたのです。私が提唱している「知識創造自治体」とは、この事例が示すように、住民や地域の組織（町内会、企業、大学など）がお役所の助けを得ながら、様々な問題をあくまで自分たちの問題として当事者意識をもつて解決していく、あるいはもっと前向きに、あるべき地域の将来像を描き、それを実現していく、ということなのです。その過程で解決案やビジョンという知識が創られるので、知識創造自治体なのです。

## 2. 知とは何か

知は、データ、情報、知識、知恵を含む総称です。知をソフィアと呼びますが、哲学のフィロソフィー（すなわち知を愛する）という言葉に含まれている語根から来ています。知（ソフィア）は、生命体の生き続ける営みの中から創発してきた能力（power）です。創

発してきたというのは、自然に出てきて意図的に創られたものではない、という意味です。そして、知はその能力が発揮される過程（process）でもあり、その過程の成果物（product）でもあります。この最後のものが、データ、情報、知識、知恵であり、我々が知識というとき思い浮かべる教科書やマニュアルなどに代表される知です。

### 3. 形式知と暗黙知

知そのものを言語で表現されているか否かで分けると、形式知と暗黙知という2種類の知に分類されます。形式知とは、言語や数字で表現されたもので、典型的にはマニュアルや教科書です。我々の目に見える形で存在する体系的な知識です。それに対して暗黙知があります。これは言語で表現されていません。典型的なものは、言葉になっていない個人の思いや熟練技能です。

熟練職人が持っている暗黙知は、体化された身体知です。スポーツ選手の例を挙げると、形式知を重視しているのは元阪神監督の野村です。野村は、基本的に言葉で表現することに非常にこだわって、阪神の監督を引き受けたときもキャンプで選手にノートを取らせました。そして、彼自身も「野村の教則本」というマニュアル的なものを作って、それを読ませたそうです。また、例えばボールを打つときに、体重移動はこうしてああしてと、マニュアルのような表現で選手に伝えることができる能力を持っています。つまり、彼は自分の持っている野球の知を形式知として表現でき、それを伝えようと努力したのです。

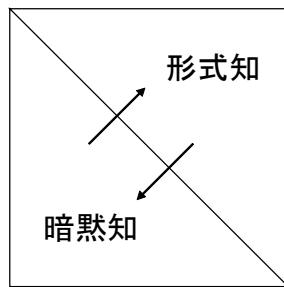
それに対して、暗黙知に傾いているのは元巨人監督の長嶋です。長嶋は、長嶋節といわれる特有の言葉遣い、独特の英語が入った表現をします。そして、彼の言葉には非常に擬音が多く、ガーンと行けとか、球がきたら打つんだとか、我々にとってほとんど意味のないことを言います。松井のようにレベルの高い選手にとって、そういう直感的な表現でもわかるのかもしれません、レベルの低い選手には、野村のようなマニュアル的な形式知でないと、なかなかわかつてもらえないのです。

形式知にならなければ、知を人と共有することは難しいのです。これが知識の創造・共有・活用を目指すナレッジ・マネジメント（知識経営）の一つの目的である「知識の共有」にとって、暗黙知を形式知に表出化する、すなわち言語化することが非常に重要だということにつながります。

人が「思い」を持っていて、まだそれが言葉になっていない場合には、暗黙知に分類されます。暗黙知と形式知は、実際には相互補完的なもので、あることに関する知は、すべ

てこの二つの側面を持っています。人間の持っている知のほとんどは、暗黙知だと考えられています。これはよく「氷山の一角」と表現されて、水面から出ている形式知はほんの一角にすぎない、その下には膨大な暗黙知を持っているのだ、と表現されることが多いのです。そういう相互補完的な2つの知のタイプがあって、相互に作用しあいながら、暗黙知から形式知が、形式知から暗黙知が創られるのです。

**図1 相互補完的で相互に作用し合いながら  
互いを産み出す暗黙知と形式知**



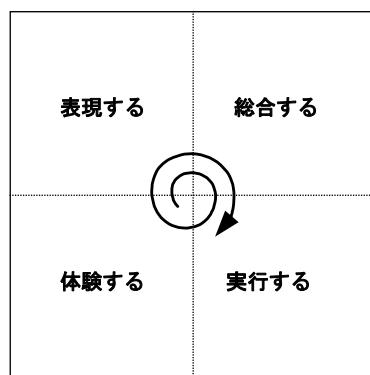
暗黙知から形式知が創られるということは、例えば野村が自分の経験から生み出した打撃の術、その技能を言葉にしていくということです。反対に、形式知から暗黙知が創られるということは、長嶋の野球の基礎が、立教大学時代に砂押監督の大リーグ野球の教科書（典型的な形式知）をベースにした猛練習によって身に付けたということです。このように暗黙知から形式知が創られ、形式知から暗黙知が創られるという双方向の関係があるのです。

#### 4. 知はいかに創られるか

知が創られる過程は、行為の言葉を使うと、「体験する」「表現する」「総合する」「実行する」という一連の流れになります。我々が何かを体験し、そこに思いが生まれ、その思いを表現して、コンセプトが生まれます。それを他のコンセプト、あるいは考え方・アイデアと結び、総合して、それを実行するというふうに進むわけです。実行するときに、時

間や場所が異なれば状況が変わり新しい事態に直面するので、それまでうまくいっていた方法がうまくいかなくなり、矛盾が起こります。その矛盾を体験したら、もう一度「体験する」局面に入っていって、なぜうまくいかないのか、どこが問題なのかという思いが生まれ、その思いを表現するということで、スパイラル（らせん的）に知は創られていくのです。

図2 知の創造プロセス



知はいかに創られるかということをわかりやすくキャッチフレーズ的に表現すれば、「思いを言葉に、言葉を形に、そして形をノウハウに」ということになります。思いとは体験することで、それを言葉にする、これはコンセプトを作るということです。その言葉を形にするということは、実際に目に見える形（たとえば条例という政策）にまとめることです。そして、そのまとめた形を実際に実行してみて、実務能力としてノウハウを身につけます。

先ほどの「地域ねこ」で、これをもう一度考えてみましょう。「思い」は、かわいそうとか何とかしたいとか、あるいは自分たちがえさをやつたり、掃除したりという体験をしたときに感じることが何かあるはずです。それを言葉にしていく中で、「地域ねこ」というコンセプトが生まれてきます。要するに、地域で世話をすればいいのではないか、ということです。政策でも民間企業の新製品や新商品のコンセプトでも同じですが、それをすばりと言い切るような言葉、中核となるコンセプトを作ることが一番重要です。それをここで

は「地域ねこ」といい、そういう考え方があるのか、ということが初めてここでわかるわけです。そうすると、今まで問題にしていたことが、こういう考え方で何かできるのではないか、ということで動き始めます。

それが「地域ねこ政策」という形になりますが、既に民間でボランティア活動の仕組みとして不妊手術があり、行政がそれに対して補助金を出す。また、不妊手術がすんだネコにはピアスを付けて区別するというアイデア。あるいはモデル地区を指定して、そこで実際に地域ねこを実践してノウハウを身につけていく。そこから活動ガイドラインというマニュアルのようなものを作っていく。次に、活動ノウハウを体得し、実践して、ほかのところにそのガイドラインを渡して、ノウハウを移していきます。そして、それを実践してもらって、その地域でノウハウを体得してもらう。このように、思いを言葉に、言葉を形に、形をノウハウに、という流れで進むわけです。

## 5. 政策知創造のプロセス

抽象的になりますが、政策知創造のプロセスをもう一度説明します。ある社会問題を体験し、あるいは人、本、論文、記事と出会って、思いが生まれる。つまり間接的な体験でもいいのです。直接な体験が望ましいわけですが、生々しく書かれた本や新聞記事などを見て、何かそこに思いが生まれることもあります。次に、一人ひとりが思いをコンセプト（簡潔な言葉や文章）に表現する。先ほどの「地域ねこ」は一つの言葉ですが、それを短い文章で言ってもコンセプトと言えます。

そして、そのコンセプトと既存の施策や政策ツール（例えば補助金）を総合する。すでに、例えばある施策や政策ツールが何か似たような状況に使われているとすれば、それを借用すればよい、またはアイデアを借りてもいいのです。あるいは予算をつける。そのように総合する。つまり、価値ある情報体系としての政策知を創造することです。そして、次にその知識としての政策を実行し、その過程でノウハウを実践知として体得する。こうして長い時間をかけて知恵が作られる。その一方で、古いノウハウでは対応できない新しい出来事を体験して、そこでまた「思い」が生まれ、次のサイクルに進むわけです。

## 6. 知識創造自治体

知識創造自治体とは、21世紀の地域社会における地域ガバナンス（共治）モデルです。知を創り続けることによって持続的発展を目指す地縁・知縁共同体です。「持続的発展」と

いうのは、環境でよくいわれるサステイナビリティ（sustainability）という意味も含んでいます。「地縁・知縁共同体」とは、地域に根ざした共同体というだけではなく、知のネットワークとしての共同体も意味しています。ここでの自治体は、役所・役場、県庁などの行政の組織を意味しているのではなく、本来的な地域の共同体という意味です。行政組織としての地方政府はリーダーシップをとることが多いのですが、活動主体の一つであり、あとはNPOや住民一人ひとり、住民組織、企業、大学などの教育機関が「政策知を協力・競争しながら創造・実践する」のです。協力はわかりやすいですが、競争というのは、例えば、行政が作る政策とNPOが作る政策のどちらがいいか、競争してもいいのです。競争してなるべくいいものを作ろうということです。知識である政策案を競う知識市場でも競争がないとだめだ、という意味も含んでいます。

そういう政策知を創造して実践することによって、問題を発見・解決しながら、地域のビジョンを実現していこうというのです。自分の町や市や村が、5年後、10年後にどういう状態でありたいかという将来ビジョンを作つて、それを実現していこうという意味です。

自分たちはこういう町や村や市を、自治体を作りたいのだということを前向きにとらえて、それを実現するという発想が大事です。実際には、今ある問題を解決しなければいけないのですが、その問題解決は自分の将来ビジョンを実現する過程での問題だととらえることが重要です。

理念型とは、理想的な形で現実には完全な形で存在しないもので、実際にすべての政策分野でこれを実現しているところはありません。しかし、萌芽的に、例えば福祉・環境などの分野で、行政、NPO、住民、企業が政策を協創して、新しいことをやっている自治体が増えてきています。

## 7. 地域のナレッジ・マネジメント

では、方法論として何があるか、ここでナレッジ・マネジメント（地域経営）が出てきます。今までナレッジ・マネジメントは、企業経営の分野でしか行われてきませんでしたが、これを地域の経営にあてはめて考えてみようというのが私の考えで、それを地域のナレッジ・マネジメントと呼んでいます。これが、知識創造自治体を実現するための方法論です。また、これは「知の共創」による地域共治であり、住民や組織はさまざまな手法で参画します。単なる「参加」ではなくて、政策立案・形成のところから入っていくから「参画」なのです。

ここでナレッジ・マネジメントの説明をします。ナレッジ・マネジメントは、知識管理、知識経営という二つの翻訳語があります。本当は知識経営という言葉で覚えてほしいのですが、知識管理でもまちがいではありません。しかし、管理するということは対象がなければできませんので、それは当然ながら既存の知識になるわけですが、これだと発展性があまりありません。効率は上がるかもしれません、新しいことをしようということにはなりませんので、それだけではダメです。現在、特に IT (情報技術) を駆使したナレッジ・マネジメントが、企業の間で非常に広まってきていますが、それは今のところは知識管理のレベルにとどまっています。次のレベル、知識経営を目指さなければいけません。知識経営、新しい知識を作り続けることによる経営、すなわち知識創造の経営がナレッジ・マネジメントの本質なのです。

ナレッジ・マネジメントは、90年代後半から世界的に広りました。90年代の初頭からすでに言葉自体は出てきています。この言葉はアメリカから来たのですが、もともとのアイデアは日本にありました。私は「知識創造自治体」という言葉を創りましたが、これには、もとになる「知識創造企業」という言葉があります。

一橋大学の野中郁次郎教授が、91年に「ハーバード・ビジネス・レビュー」という世界的権威のある経営学の雑誌に、「The Knowledge-Creating Company」という論文を書かれました。その論文のもとは『知識創造の経営』という本で、1990年に日本経済新聞社から出されています。それを論文として、英語で世界に発信されたのが1991年です。95年に同じタイトルの『The Knowledge-Creating Company』という本を英語で出されますが、翌96年に私が訳して、東洋経済新報社から出されたのが『知識創造企業』というタイトルの日本語版で、内容も少し修正しています。ですから、ナレッジ・マネジメント運動の源泉の一つは日本にあったのです。

ピーター・ドラッカーという経営学の大御所がいます。90歳を超えて、いまだに本を出しておらず、日本でもすべてベストセラーになっていますが、その人が「知識社会」ということを言っています。唯一意味のある資源、企業にとって経営資源であり、社会にとって地域資源あるいは社会資源は、特に人のですが、彼は知識という資源が一番重要な時代が来る、あるいは社会になっていくということで、「知識社会（ザ・ナレッジ・ソサエティ）」というコンセプトを出すわけです。これが90年代に広がりました。

今は情報社会で、情報はいくらでもあるわけですが、ありすぎて、我々がそれに溺れているような状態です。では、情報社会になって、我々に何のメリットがあったかというと、

何かあったかもしれません、情報に溺れてアップアップしているような状態ではだめだ、情報というレベルではだめで、それを体系化して実際に行為に結びつく価値あるもの、すなわち知識にしなければだめだということで、「知識社会」という考え方が出て來たのです。情報化社会、あるいは情報社会を超えて、知識社会を実現させなければいけないという意味も込めているわけですが、実際には21世紀に入って、すでにナレッジ・ソサエティ（知識社会）になりつつあります。

企業では特に特許などの知的財産権ということですし、自治体でも地域にある知、つまりデータ、情報、知識、知恵、すべてを使って、地域経営をやっていこうということで、知（知識）というものが重要であり、それが地域経営のための資源だということです。これは、人であったり、教育機関であったり、あるいは我々普通の住民が持っている経験や知恵であったりするわけです。そういうものを活用していこうという考え方が出て來ています。「学習社会」や生涯学習の重視などは、この文脈で考えるとよくその意義がわかります。

地域のナレッジ・マネジメントの目的としては、まず「新しい地域能力の持続的開発」、地域の能力を絶えず開発し続けなくてはいけません。地域能力を開発することによって次に何を目指すのかというと、「イノベーションの連続的創出」です。イノベーションとは新しいことで、新しい行政の組織のあり方、あるいは法律的な政策として全く新しい条例を作れば、それもイノベーションです。社会の仕組みを変えてしまえば、それも一つのイノベーションになります。そういうものを作っていくことによって地域を発展させようということです。「地域の持続的発展」を目指すのです。最終的には、自治体ですから「高い住民満足度」を目指します。これは、企業レベルで顧客満足度といわれるものを、行政あるいは地域経営にあてはめた考え方です。ここに住んでよかったです、という高い満足度を目指そうということです。

次に「土着の知」の活用が重要です。地域では古くから持っているいろいろな知識、特に年寄りの持っている知識があります。地域に根ざしているので土着の知といいますが、どうやって伝えていくかということが重要で、その仕組みを作らなければいけません。

これからは経済の高度成長はありえないでしょうが、地域の発展に関連して内発的発展という言葉があります。これは、自分たちの持っている資源で地域を発展させていこう、という考え方です。それに対して外発的発展というのは、外からの刺激、あるいは資本導入、工場進出・誘致というかたちで発展していこうというものです。内発的発展をめざす

とすれば、自分たちの強みとしてどんな知識や知恵を持っているかを考え、それを次世代に伝えていく仕組みを作らなければいけません。学校だけでやることには限界があり、学校とNPOや住民組織などとの連携を通じてしかできないと思います。

次に、政策知を創造します。まず、地域の問題を発見します。問題発見では、否応なしに今ある問題を解決することに追われるだけでなく、自分から問題を発見していく、あるいは自分の地域の将来ビジョンを実現する過程で何が問題なのかを発見し、それらを解決していく、未来志向が重要です。それらの問題の解決策（ソリューション）として政策知を創っていくことが必要です。

知識を創っていくことは、学ぶこと、学習とつながっていますので、単に小中高と大学までのフォーマル・エデュケーションだけではなくて、生涯学習システムを作っていくなければいけません。一生学ぶという姿勢で知識を創り、自立と自律、自分で立ち、自分で自分の行動を律していくことが重要です。そして、知性と行動力の両方が必要です。ただ知識といつてしまうと、頭でっかちで全然動かないというイメージで否定的に使うことがありますのが、やはり行動力が伴わないといけません。政策は、知識と行為の両方の側面を持っていますので、行動力も必要です。

今はグローバルな社会ですから、自分たちがグローバルに生き残っていくためには、世界への情報発信が必要です。グローバルな社会や時代には、ローカルな知恵のあるところしか生き残れません。何の特徴もなければわざわざ人が来てくれることではなく、何らかの強みがなければなりません。例えば、イタリアは非常にセンスのいいファッションや靴、革製品、車など、特有の審美的な知を持っていますが、それがないとあのような高いブランド品は作れないわけです。中小企業でも世界的にグローバルに競争でき、生き残っていく、また、地域でもこれだけは負けないというものを持っていないと、ほかと差別化できず、なかなか元気のある自治体にはならないのではないかと思います。

## 8. 政策知創造の手法

政策という知を創る具体的な手法としては、次のようなものがあります。

### （1）ワークショップ

ワークショップは一番広く使われている手法だと思います。議論を通じて知識を創っていく手法として実際に普及しています。単に議論するだけではなく、うまく参加者の意見を引き出しながら議論を進めていくファシリテーターと呼ばれる人が必要です。

## （2）ワーキング・グループ

似たようなものでワーキング・グループがあります。例えば、福祉で有名な秋田県鷹巣町ではワーキング・グループをいくつも作って、自分たちで情報を集め、施策レベルでホームペルバー24時間派遣制度を作りました。

## （3）「まちづくり協議会」

これは1981年に神戸市で始まりました。住民が計画を作って、市が認定し一定の権限を与えたものです。大震災後の復興にきわめて有効であったと評価されていて、今は計画だけではなく、管理・運営も自分たちでやっていこうという動きがあります。

## （4）市民版マスターplan

92年に都市計画法の改正があり、各自治体が都市計画のマスターplanを作ることが義務づけられました。そこで、住民たちが自分たちで作っていこうという動きがあります。例えば調布市では、主婦3人が14ページのものを作成しました。これは、ある意味で素人が作ったものです。しかし、自分たちでやることで自治体や地域の事情をよく知る、その知識を持つことが非常に重要なのです。

## （5）市民立法ゼミナール

統計を見ると、今、地方議会で、本当の政策的な議員立法をやっているのは、平均すると1年に1つあるかないかです。ほとんど、自分たちの給料を上げるとか、定員を減らすとか、そういう条例しか作っておらず、とのほとんどは行政で作っているわけです。最近は、ようやく国会レベルで議員立法が増えていますが、それでもまだ大勢は内閣（行政）が提出する閣法が法律になっています。本来、議員立法という言葉自体がおかしいのです。議員は、一番やさしい英単語ではlawmakerといい、法律を作る人という意味ですので、もともと立法するのが仕事なのです。議員立法という言葉があること自体が、いかに日本の議員が法律を作っていないかを示しているわけです。川崎市では市民が条例づくりに参画しています。最近では『政治倫理条例のつくり方』、『総合介護条例のつくり方』というマニュアル本も出ています。

## （6）白書づくり

国や自治体が膨大な統計データを集めて分析し、まとめたものが白書です。1年間の自分たちの政策分野の動きはこういう状況でしたと、統計データを収集・分析して得た情報を体系化して白書という形の知識にまとめるのです。この白書づくりも、まさしく知識創造ですが、これを地域ごとに住民に作ってもらう、すなわち自分たちの住んでいる地域の

現状分析をやってもらうのです。自分たちの地域の状況がわかれば、なぜ行政がこういう政策をとっているのか、あるいはその政策で足りないところがわかって、行政の言っていることやしていることがよくわかります。ですから、やるべきことをやっていないことは要求が出てきますが、無理な要求は少なくなります。これは、日本で最初の条例を多く作っている川崎市で始まりました。

#### **(7) パブリック・コメント**

パブリック・コメントは、行政が案をまとめた、あるいは住民が参画したものでもいいですが、ある案ができた場合に、こういう条例案ができましたが、これに対してご意見をください、というものです。最近は、インターネットやファクスなどのITが活用されています。これはITを活用したe-ガバナンスの一手法として、よく使われるようになってきています。

#### **(8) 市民電子会議室**

e-ガバナンスのもう一つの手法が、市民電子会議室です。神奈川県藤沢市などでおこなわれていて、ウェブサイト上のバーチャルな会議室で具体的な政策課題について市民が議論し、合意に達したものを市役所が政策として採用します。

### **9. 具体的な事例**

知識創造自治体の一面を示している実例を二つだけ挙げましょう。北九州市は100万都市で政令指定都市ですが、小学校区レベル、あるいはもっと広いレベルで非常に福祉が進んでいるところです。若松区では、行政だけではなくて、例えば福祉関係のソーシャルワーカー、あるいはお医者さん、看護婦さん、歯医者さん、またNPOや住民組織が集まって、自分たちでいろいろな勉強会を開いて、福祉をどうやって進めていくかということを考えています。単に勉強会だけではなく、政策まで提言しているところが非常に新しいと思います。その政策を提言するという意味では、政策知創造をやっているのです。

あるいは、京都会議（COP3）というグローバルな環境の大規模な会議が開かれた京都市では、非常に環境に対する意識が高い地域です。特に京都市の中小企業の環境経営への取り組みが注目されています。ISO14001という環境経営規格を取るのには何百万円もかかり、ものすごくエネルギーと時間が必要ですが、中小企業ではそんな余裕はありません。しかし、環境で何かをしていきたいという「思い」から、KES（京都・環境マネジメントシステム・スタンダード）を作りました。これはISO14001の本質だけを持ってきて、非

常に簡単にどんなに小さなところでもできるようにしたものです。ステップ1、ステップ2と2つレベルがあるのですが、ISO14001を将来は取ろうと思うところがステップ2にいくわけです。

これは、行政と企業と京都大学の先生とNPOが集まって、ISO14001を取ってきた京都の大企業の経験、中心になっている日本電池のノウハウを活かしました。そのKESというコンセプトを全国的に広げようとしています。学校、ホテルなどのレベルでも使えるようなものも作っています。似たような考えはあちこちで同時に出て来ています。地域の環境政策として、KESという知識を作つて地域の環境政策を進めている、環境という政策分野に限つた知識創造自治体の例です。

## 10. おわりに

「これが知識創造自治体だ」と、すべての政策分野にわたるところはまだ出てきていませんが、個々の政策分野で新しい政策という知を創造している自治体が増えてきています。今、地方分権の流れと地方財政の悪化に伴い、地域の経営において、特に政策の面で、いっそうの創意工夫（すなわち知識創造）が求められています。すなわち、地域レベルのナレッジ・マネジメントが必要になってきています。