

## 公共政策学における実践知 — 地方行政における実践研究の試み —

Practical intelligence in policy science:  
— An attempt at practical studies in local administration —

樋口 浩一\*  
HIGUCHI Kouichi

### 要 旨

実践知の起源は哲学者アリストテレスの「知慮（フロネーシス）」として「学（エスピテメ）」や「技術（テクネー）」らと区別して理解されてきた。心理学では学業に関わる知能である学校知と対置して、実践経験によって獲得される個人的な知識・能力で大部分が暗黙知だとする。経営学では実践知を言語化して継承する方法が論じられ、とくに修羅場のような重要な場面での経験がある実践家の持論が省察と対話によって熟成されると説く。公共政策学では集団知として取り扱われることが多いが、個人レベルの実践知も注目されるべきである。その方法論として、社会学のエスノグラフィー、とくに自己(オート)エスノグラフィーの手法が行政実務のケースライティングに適しており、物語の様式による記述が限定合理性の下での政策決定の現実を伝えるに有効である。さらに方法論の実践知のみならず関連知識の伝承も可能である。留意点として、書き手は他者との対話や理論的知識をふまえて、自己体験を批判的に省察する。併せて関連した業務知識を盛り込む。また、読み手も書き手の経験を通して考え自省の材料とすべきである。今後、地方分権の下で実務事例のデータベースとしての蓄積と活用が期待されるが、当面は実務家教員の役割が重要である。

### Abstract

The origin of practical intelligence has been understood as philosopher Aristotle's "intellectual thought," distinguishing it from "learning" and "skill." In Psychology, in contrast to school knowledge, which is intelligence related to academic work, tacit knowledge refers to personal knowledge and abilities acquired through practical experience. In Business Administration, methods for translating practical knowledge into language and passing it on are discussed, and it is argued that the theories of practitioners are matured through reflection and dialogue. In Policy Science, it is often treated as collective knowledge, but practical knowledge at the individual level should also receive attention. Ethnography in Sociology, especially auto-ethnography, is suitable for case-writing in administrative practice, and narrative style descriptions are effective in conveying the reality of policy-making under bounded rationality. Furthermore, it is possible to pass on not only practical methodological knowledge but also related knowledge. As a point to keep in mind, the writer should critically reflect on his/her own experiences based on dialogue with others and theoretical knowledge. In addition, relevant business knowledge should be included. The reader should also think through the writer's experience and use it as material for self-reflection. In the future, it is expected that practical examples will be accumulated and utilized as a database under decentralization, and for the time being the role of practitioner teachers will be important.

キーワード：暗黙知、自己エスノグラフィー、物語の様式、ケースライティング、実務家教員

Keywords: tacit knowledge, auto-ethnography, narrative style, case-writing, practitioner teacher

### I はじめに

社会科学の研究論文は客観的でなければならない。社会科学の泰斗であるマックス・ウェーバーの「価値自由」という教えを俟つまでもなく研究者の心得である。筆者も博士論文の執筆において自ら従事した広域連携事業の事例研究にあたり、徹底してこの姿勢を意識して論述に当たった。しかし執筆後、完成の安堵とともに何やら言い知れぬ物足りなさに襲われた。その言い足りなかったものとは、客観的で第三者的記述では表現し得ない当事者がおかれた当時の詳細

な状況、さらにはその場での心理や懊悩といった部分であった。そこで同論文の出版<sup>1</sup>に際して「あとがき」として本文に叙述できなかった詳細な事情や当時の背景などを含めた一人称の記述の小文を付した。これには一部の読者からは当時の生々しい状況がよく分かったとの反応も頂いた。

一般に実務を経験した教員は、授業で自身の体験を語ることが多い。筆者も公共政策学や地方自治論などの授業では、定年退職までの37年間にわたる地方公務員生活での経験を話す機会が多々あった。それは個人的な体験であり主観的な価値観に彩られているのかもしれないけれども、学生にとっては平板なテキストの解説よりも興味を示して聞いている。

実務に根ざした知見が教育の面で有効だとして、これをもっと広く研究分野として共有し活用していけないのだろうか、そしてそのためには何に留意し、どう進めればよいのか。それが本研究のリサーチ・クエスチョンである。思えば筆者が公務員の定年間に大学院の門を叩いたのは、自らの実務から得た知識と知恵を後の世代に伝えたい、そういった欲求に突き動かされたからに他ならない。目前の課題の前に立ちすくみ煩悶する多くの後輩たちに解決のヒントを提供したい、そのためにも公共政策学を選んだわけであった。実務と理論を融合させ、役に立つ学問、それが政策科学、すなわち公共政策学の本来の目的だと考える。

そこで、実務から得る知識、学術的には実践知と呼ばれるがこれに注目し、まず諸学問分野ごとに、どう定義され、どう取り扱われているかを分析する。そうしてこの実践知がどのように記述され伝承されているのかを考察する。さらにエスノグラフィーの手法に着目し、とくに自らの体験を叙述する自己エスノグラフィーの方法を検証し、最後に公共政策学において自身の実務経験を実務知として価値あるものに昇華させていく方法とその注意点をまとめていくこととしたい。

## II 実践知とは

まず実践知の定義から進めよう。ここでは、哲学と国語学の分野から分析する。

### 1 哲学アプローチ

実践知はpractical intelligenceと訳され、その根源は杉田（2022）や池田（2022）によれば、アリストテレス「ニコマコス倫理学」の「知慮（フロネーシス）<sup>2</sup>」とされる。「アリストテレスは、実践知をこう呼び、より普遍的なものへの理解を意味する『学（エスピテメ）』や、何かを創り出すために探求する『技術（テクネー）』らと区別する。しかしこれらは、『学』を成り立たせる要素としての、直感＝『直知（ヌース）』や、哲学的な知＝『智慧（ソフィア）』とともに、善への到達に不可欠な『真』を認識するための手段の一つ<sup>3</sup>とされている。

表1 アリストテレスによる人間の経験＝知のあり方

エスピテメ	テクネー	フロネーシス
ソフィア＝学 ヌース＝直観		
(真の知)	(つくる知)	(為す知)
他の仕方ではありえない	他の仕方でもありえる	
不変の事柄にかかわる	可変の事柄にかかわる	
テオリア	ポイエーシス	プラクシス
観想	制作	実践

出典：池田（2022）のコメント表<sup>4</sup>から一部変更

このように哲学においては、実践知を経験による智慧として、より普遍的な学問による知識（学問知）や直知（直感）と区別しながら、学問の主目的である真や善に到達する手段と位置づけている。いずれにしても、哲学における実践知は個人レベルでの能力であり、同時に倫理・道徳という捉え方も含まれている。

<sup>1</sup> 樋口（2019）

<sup>2</sup> 「フロネーシス」、「思慮」と表記される場合もある。

<sup>3</sup> 杉田（2022：3）引用

<sup>4</sup> 池田（2022）引用

## 2 国語学アプローチ

実践知の辞書の定義を見てみよう。小学館の『デジタル大辞泉』<sup>5</sup>によれば、実践の場で、状況を的確に認識し、適切な判断を下す能力で、経験の積み重ねによって形成されるもの、とある。

類似語としては、実践の言い換えで「経験知」や「実務知」があり、心理学で多用される用語として第三者に言葉で伝えにくく言語化が困難な知識として「暗黙知」がある。一方、これらの対比（義）語としては、実践の反対語が理論であるから「理論知」、そこから教育に転じて「学問知」と「学校知」、さらに暗黙知の対語として「形式知」がある。この点は次章で詳述する。

表2 実践知の対比語・類似語

対比語	類似語
①理論知	①経験知
②学問知, 学校知	②実務知, 現場知
③形式知	③暗黙知

出典：国語辞典等から筆者作成

## III 能力としての実践知-心理学アプローチ

実践知は哲学的意義から転じて現在、主に心理学の知能研究の用語として広まっている。そこでは、学業に関わる知能である学校知を中心とした知能研究の限界から米国の知能心理学者であるスタンバーグらが提唱した概念であるとされる<sup>6</sup>。

実践知、とくに仕事・職業面での実践知を正面から捉えた著作である金井・楠見（2012）では、実践知 (practical intelligence) を「熟達者 (expert) がもつ実践に関する知性」<sup>7</sup>と定義している。知性とは国語辞典<sup>8</sup>によれば「物事を知り考え、判断する能力」であるから、すなわち実践知を「能力」としての捉えていることがわかる。心理学者である楠見によれば、熟達者とは「ある領域の長い経験を通して、高いレベルのパフォーマンスを発揮できる段階に達した人」とし、初心者が経験を積み熟達者になる過程を「熟達化 (expertise)」と呼ぶ<sup>9</sup>。

ここで留意すべきは、この（心理学での）実践知は、学校などで習得する学校知 (academic intelligence) との対比で構築された概念であって、個人がその実践経験によって獲得される個人的な知識・能力であり、その大部分が暗黙知で成り立っている、いうことである。楠見（2014:8）によれば、これが仕事の実践の中に埋め込まれた言語化できない暗黙知であって、周囲の人の行動から推論したり、経験から自分で発見したりして獲得されるものである。一方、これと対置される学校知は、授業や講義のように言語的に教えられたり、書物やマニュアルに表現できる意味で形式知と位置づけられる<sup>10</sup>。

この個人的で伝達が困難な暗黙知を組織的に共有・共同化の過程を把握しようと組織学<sup>11</sup>からの視点も含めた分析がある。野中の組織的知識創造理論<sup>12</sup>である。野中（2022:77）は心理学の視座を基に、集団の中で暗黙知と形式知の相互補完・循環作用<sup>13</sup>が行われ、この知識変換 (knowledge conversion) によって、知識が組織的に創造される、とする。その過程は以下のとおりである。

- ①共通の実践体験を通じ別の個人と共同化、(暗黙知→暗黙知)
- ②熟達者が形式知に変換（言語化）することで表出化、(暗黙知→形式知)
- ③形式知どうしが比喻や類推によって連結化、(形式知→形式知)
- ④学んだ個人が形式知を現場での経験や省察を通じ内面化（形式知→暗黙知）

上記のサイクルを図式化したものが、各段階の頭文字をとっていわゆる SECI（セキ）モデル図と呼ばれるもので以下の図となる。

<sup>5</sup><https://japanknowledge-com.lib-kansai-u.idm.oclc.org/lib/search/basic/index.html?q1=%E5%AE%9F%E8%B7%B5%E7%9F%A5&r1=1&phrase=0&sort=1&cids=20010&rows=20&pageno=1&s=s> (2023/10/19 閲覧)

<sup>6</sup> 金井・楠見（2012：5-6）参考

<sup>7</sup> 金井・楠見（2012：4）引用

<sup>8</sup> 『精選版 日本国語大辞典』小学館

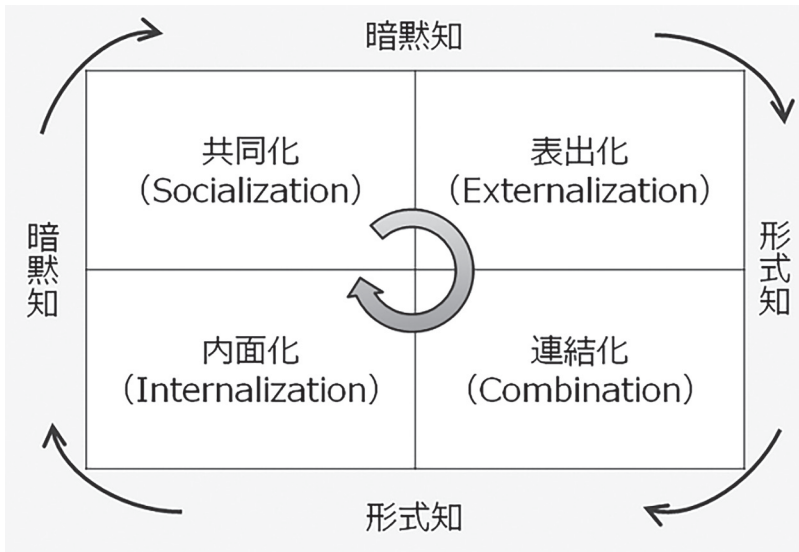
<sup>9</sup> 金井・楠見（2012：4）引用

<sup>10</sup> 金井・楠見（2012：13）参考

<sup>11</sup> 組織学は経営学の一分野だが、ここでは理論的な位置づけから心理学アプローチに含めて記述した。

<sup>12</sup> 野中・竹内（1996）参考

<sup>13</sup> これを「知識変換」(knowledge conversion) と呼ぶ。

図1 SECIモデル図<sup>14</sup>

なお、これらの実践知の獲得において、楠見は省察 (reflection) と批判的思考 (critical thinking) の重要性を強調している<sup>15</sup>。省察とは、自分自身を省みて考えめぐらすことであり<sup>16</sup>、自らの実践を振り返りその意義は意味を洞察するとともに、未来に向けて実践の見通しを考えることとされている。一方、批判的思考とは、「規準に基づく合理的 (理性的・論理的) で偏りのない思考」<sup>17</sup>とし、自己の経験則や信念によるバイアスを排除しようとする考え方である。これらの視点は、実践知の獲得はもちろん、その継承においても重要であることは言うまでもない。

#### IV 継承面からの実践知-経営学アプローチ

上述のように心理学では主として、実践知を個人的な能力と捉え、その獲得過程を分析することに重点をおいているものと考えられる。一方、経営学分野では組織論から上述のとおり知識創造理論で体系的な分析がなされているが、やはり実学としての経営学は経営の実例をふまえた実践分析が中心となろう。ここでは金井 (2002) らが取り組んだ、リーダーシップにまつわる実践知についての「一皮むけた経験 (quantum-leap experiences)」の研究がある。

これは、米国の Center for Creative Leadership (CCL) という研究機関での研究者らが中心となって展開されてきた調査方法で、仕事上で生じた印象的な経験 (ここにいう一皮むけた経験) を聞き出しその経験とそこから学んだ教訓の内容を抽出するという研究である<sup>18</sup>。quantum-leap の和訳は「飛躍、大躍進」<sup>19</sup>とあり、この訳語は甲殻類や昆虫の脱皮によって従前より一回り大きく成長する様子をイメージさせる。いずれにしろその経験は、安穏な日常ではなく、重大かつ厳しい状況、いわば修羅場での経験をさすものと考えられる。

金井は、熟達者であるリーダーが行う実践知の承継について次のように述べる<sup>20</sup>。

- ①次のリーダーを育て、育成の仕組みを作るのはリーダーの役割。
- ②リーダーは育ての親リーダーの薫陶と経験からリーダーシップを学ぶ。
- ③その学びは言語化されたリーダーシップ持論を言行一致するときに最も促進される。
- ④研修よりも②の経験と薫陶が大事。

なお③のリーダーシップ持論について金井は、ティシーとコーエンの TPOV (teachable point of view) (Tichy & Cohen 1977) を引用しつつ、言語化された実践知として「自分の経験や観察を通じて、人に教えられる、自分なりの考え、経験」と説明している<sup>21</sup>。ここでリーダーシップ持論が言語化されていることが重要であるが、暗黙知の言語化は基本的に困難であり、必ずしもすべての優れた熟達者が持論を持てるわけではないことを金井・楠見 (2012: i) も述

<sup>14</sup> 株式会社 ITID 『用語集』 [http://www.itid.co.jp/glossary/seci\\_model.html](http://www.itid.co.jp/glossary/seci_model.html) (2023/10/14 閲覧) 引用

<sup>15</sup> 金井・楠見 (2012: 48-51) 参考

<sup>16</sup> 広辞苑第六版、正しくは「せいざつ」

<sup>17</sup> 金井・楠見 (2012: 49) 引用

<sup>18</sup> 谷口 (2008: 130-131) 参考

<sup>19</sup> 『研究社 新英和大辞典第6版』。他に「量子飛躍」の訳語もあり物理学用語からの転用と思われる。

<sup>20</sup> 金井・楠見 (2012: 61-62) 引用

<sup>21</sup> 金井・楠見 (2012: 63) 引用

べている。

この言語化された実践知としてのリーダーシップ持論について、金井は実践家の持論と科学者の公式理論を対比して、後者は論文発表後、反証と追試で完成していくが一方、前者は省察・対話と実践の中で検証されていくとしてその実証性には遜色がないものとして評価する。さらに、実践家の持論にはストーリーが埋め込まれているとして、Bruner(1986)を引用し、人の思考様式には「論理—科学の様式」と「物語の様式」があり、後者は人の心をひきつけるドラマ、信じるに足る歴史的な説明をもたらすとして、実践家の持論は物語の様式によって構成される、と述べている<sup>22</sup>。この物語(narratives)の様式は最近の公共政策学においても、ポスト実証主義の立場から言説(discourse)の効用としてメタファー(暗喩)やストーリー・ラインのかたちで政策問題の構造化の分析に重要だという認識が広まっている<sup>23</sup>。

このように、暗黙知が形式知になる過程で金井は、実践家の持論が省察や対話を通じて言語化されることを指摘する<sup>24</sup>。省察はⅢ章でも述べたように、実践知が独りよがりの独善的な想いとならぬように自ら検証することであり、さらに他者との対話による意見交換によって持論が見当はずれにならず補強されていくとする。

なお、金井は実践知の習得と継承を促すコンテクストとして重要場面・職級の変動を重視する<sup>25</sup>。これは本章冒頭にふれた一皮むけた経験にも関わると考えられる。すなわち、日常的なルーティンではなく、修羅場と呼ばれるような体験が実践知の源となるということである。

## V 集団知としての実践知-政策学アプローチ

さて、本稿が主眼とする公共政策学<sup>26</sup>における実践知はどう取り扱われているだろうか。まず、公共政策学の3つのアプローチの議論があげられる。すなわち、公共政策学には①アート、②エンジニアリング、③サイエンスの面がある点である<sup>27</sup>。②のエンジニアリングとしてのアプローチは原初の公共政策学が指向した数値・数式による合理的な政策選択、すなわち政治を排した「自動化の選好」を目指す方法論である。一方、①のアートとしてのアプローチが政策問題の複雑性によってその解決が政策担当者の専門的知見や経験則に依存する意味でアート(工芸)や職人芸になぞらえての方法論である。ちなみに③のサイエンスとしてのアプローチは②の究極の手法として展開された米国のPPBSの失敗<sup>28</sup>を踏まえ、②の解決方法の精緻化以前に政策問題の構造の深掘りを①も含めて科学的に進めようと模索するものと言えよう。

この①のアートとしての公共政策学が実践知の活用を重視した手法である。秋吉(2008:89)は、政策に関する知識に、理論的知識と経験的知識(実務的知識)があり、前者が政策に反映されるためには後者による正当化が必要だとする。また、経験的知識と並んであるいは不可分のものとして執務(的)知識が議論される。執務(的)知識は、藤田(2008)によれば、「主に行政実務経験によって涵養される」政策管理過程における能力として定義される。また、木寺(2008:299)は、行政改革には外部専門家のアイデアと官僚制の専門的執務知識が必要だとし、後者は「職務遂行上の管理的側面における能力」だとし、現場知とも表現されるとしている。

このように公共政策学では、実践知は政策決定の視座から、理論的知識に対比するものとして、ウェーバー以来の執務(的)知識<sup>29</sup>、経験的知識と呼ばれ、個人ではなく集団知(集団的知識)として論じられる傾向がある。他都市の政策を真似て展開することが多く見られ、これらを公共政策学では政策移転、政策波及と呼ぶが<sup>30</sup>、これらはまさに集団知としての実践知の導入に他ならない。

ただ、政策移転・政策波及の対象となるものは、景観行政や環境アセスメント、また行政評価やISOなど新規の目玉施策、とくに自治体の首長の政治姿勢を象徴するような華やかな政策が多い。これらは他都市の職員や研究者の目に触れることで、形式知に転換されていく。しかし、行政の実務では地味ながら必須の事務事業が大半である。もちろん法令・条例・規則以外も内部的には多かれ少なかれマニュアルが作られ手続きの標準化がなされる。しかし、そのマニュアルも標準化の宿命であるように、事務事業が具体的に決定された後の決裁・契約・処理に関するものが殆どであって、

<sup>22</sup> 金井・楠見(2012:63-68)引用

<sup>23</sup> 秋吉・伊藤・北山(2020:78)参考

<sup>24</sup> 金井・楠見(2012:69-73)参考

<sup>25</sup> 金井・楠見(2012:84-100)参考

<sup>26</sup> 公共政策学はラスウェルが創始した「政策科学」のわが国の一般的な呼称

<sup>27</sup> 秋吉・伊藤・北山(2020:17-25)参考

<sup>28</sup> Planning Programming Budgeting System(計画プログラム予算システム)は1960年代に米国で国防予算を皮切りに連邦政府の全予算に導入されたが数年後に廃止された。

<sup>29</sup> 馬淵(2020:324)参考

<sup>30</sup> 伊藤(2006)参考

処分案決定前後に関するようなものは十分とはいえない<sup>31</sup>。今後は個人レベルの個々の実践知にも注目されるべきであろう。

## VI 方法論としての実践知-社会学アプローチ

### 1 エスノグラフィーの活用 - 『自治体エスノグラフィー』の挑戦

近時、社会科学の調査手法として拡大しつつある手法としてエスノグラフィー (ethnography) がある。エスノグラフィーの辞書的定義は「民族誌」であるが、元来は社会学や文化人類学の用語で、集団や社会の行動様式をフィールドワークによって調査・記録する手法およびその記録文書のことをいう。調査手法として社会学にとどまらずその他の社会科学分野にも活用され、近年は商品開発やマーケティングに欠かせない調査手法として注目され、さらには人材育成やプロジェクトマネジメントなどの分野でも活用されるケースが増えている<sup>32</sup>。

明石 (2002:19) によれば、本来的には文化人類学が他の文化社会に住み込んで、そのコミュニティの習俗や文化を理解するという方法で、例えば未開部族の行動や習俗を濃密に記述することによって未開部族の文化や社会の構造を明らかにすることが目的だとする。この方法がシカゴ学派の社会学者により都市社会の研究に応用された。明石 (2002:23) は、組織現象を理解するためには「研究されるもの」の側に着目したアプローチが不可欠であり、エスノグラフィーの特色は「研究の対象者の見方に立って社会現象を理解しるところにある」とする。そこで20年間地方行政の実務に従事した筆者 (明石) は「地方自治体組織のエスノグラフィーを書く上で極めて有利な位置にいる」<sup>33</sup>とし、行政内部の視点から『自治体エスノグラフィー』を著した。

この著作は公共政策の実施研究のひとつであるといえる。ここでは、従来の古典的官僚制モデルや第一線職員論 (パブリック・エンカウンター理論) では近年の自治体行政の変容に対応できないとする。とくに現場状況の質的変容<sup>34</sup>すなわち、①非定型業務への対応の増加、②二面関係から多数当事者との関係へ (ポリティカル)、③成熟型社会の市民との関係→まちづくり行政、④強制的措置の必要性増大があり、これらは住民が単なる行政客体でなく主体性をもつ存在になったためだとする。

この複雑化する行政現場の実態解明には内部からの視点が必要 (2002:13) であり、「現場実態を掴む一つの方法として、エスノグラフィーに一層の注目がなされるべき」であり、「現場情報の把握と分析並びに職員のスキル向上のためにエスノグラフィーは大きな効果を発揮し得る」 (2002:19) としている。

明石 (2002) が同書で取り上げた事例案件は、組織の「立ち上げ期」や非経常的なプロジェクトチーム活動が有効だとして以下の2件となっている。

①公営住宅の不適正入居対策—行政の強制措置の例

②こころまちづくりセンター—市民・住民との協働としての「まちづくり行政型」の例

事例①の公営住宅の不適正入居対策は、積年の課題でありながら手をつけられず事実上現状を黙認する形となっていた問題を愈々自治体として本腰を入れて取り組むことになったものだった。そこで専任の組織が作られ少しずつだが前に進んでいくというストーリー展開になっている。行政には公権力があって強制力をもって公益の実現を図るという理念型の構図がある。しかし、実務の世界ではそれは建前であって現実には粘り強い話し合い・説得の中で解決が図られる。また職員の側では長年にわたり解決困難だった経緯を盾に仕事をサボタージュする人たちが大半という中で、使命感をもって前向きに取り組む少数の職員の姿が描かれている。

これらの記述を読むと、当時の職員の置かれた状況と与えられた使命と相手方・上司・同僚との人間関係の中で葛藤する職員の姿がまざまざと浮かび上がってくる。事例①の職員K<sup>35</sup>あるいは事例②のA<sup>36</sup>という人物がストーリーテラーも兼ねて話が展開していくのだが、この人物が著者自身であることは明らかであるものの、あえて一人称を使用しなかったのは客観的第三者的記述を意識したものと考えられる。

同書のまえがき<sup>37</sup>を寄せた山下は、行政官の行動の際の主観的感情、すなわち仕事にともなう切迫感や協力関係を妨

<sup>31</sup> このため、明石 (2002:93) は後述のケースライティングによる問題分野ごとのデータベース整備の提案を行っている。

<sup>32</sup> HRペディア「人事辞典」参考 <https://jinjibu.jp/keyword/detl/294/> (2023/08/30 閲覧)

<sup>33</sup> 明石 (2002:20) 引用

<sup>34</sup> 明石 (2002:5-11) 引用

<sup>35</sup> 明石 (2002:105) は「参与観察やインタビューの結果ではなく、担当者として関与した事件についての直接の見聞が主な内容」とし、記述の該当年次 (1986-1988年度) に明石氏が神戸市住宅局管理課主査であったことは神戸市組織図 (同市企画調整局発行) で確認されている。

<sup>36</sup> 明石 (2002:173-177) は「筆者自身、その立ち上げから六年間一貫して運営に携わって」きて、「係長Aによる参与観察」を記述するとしている。なお、明石氏がまちづくりセンターの係長 (市出向) であったことは神戸市関係団体組織図 (同市総務局発行) で確認されている。

げる部局意識といった感覚という現象の記述にも踏み込んでいる点をあげ、こうした現象は外部からの観察では把握が困難であり、「従来の研究では体系的にはとらえられてこなかった（むしろ無視されてきた）ものである」と述べている。

以上のように、明石は詳細かつ分厚い表現で著述することで行政実務の実態を明らかにする目的<sup>38</sup>に加えて行政エスノグラフィーの利点と活用を以下のとおり挙げている<sup>39</sup>。

- ・行政組織内部からも正確な文書記録に対する需要
- ・ケースライティングの技法は必須
- ・データベース管理できる体制
- ・具体的な問題状況に合わせた実際の詳細なケースデータ

このことは、自治体行政の現状と課題、さらに目指すべき方向性を探るという総論的な知識だけでなく、取り上げられた事例に関する分野ごとの具体的な「業務知識」<sup>40</sup>も含まれることに注意しなければならない。この点はⅧ章でふれる。

## 2 エスノグラフィーの課題

前述のエスノグラフィーの方法論には課題もある。それは第三者視点の問題である。組織分析にエスノグラフィーの手法を提唱した経営学者の金井（1990:46）は、「外部からの観察者の目」の必要性を説く。「自らどっぷりと浸りきっている組織の特徴を内部者だけの力で『解読』するのは難しい」と指摘する。確かにエスノグラフィーは第三者である研究者が他民族などの異質のコミュニティに入り込み内部の視点で観察する形が基本であろう。

この点に関連して明石（2002:24）は、バン・マーネン（1988）がエスノグラフィーを実録型、告白型、印象型に分類しているとし、文体等は書き手によって異なっても、現場の日常生活に密着して記述するという姿勢が共通する特色だ、とする。

## 3 自己（オート）エスノグラフィーへの注目

調査者が自分自身について調査し、記述する自己（オート）エスノグラフィーという手法が、米国の社会学者 Ellis（2004）らによって唱えられ、近時は質的研究の一手法として確立されつつある。沖潮（2013:158）によれば近年、社会学や心理学において注目を集めつつあり、研究者自身の経験のエスノグラフィーという質的研究のひとつとされている。

伊藤（2015:25）も自己エスノグラフィーは、「非・当事者」には言及できない「当事者の視点」が事象の解明や実践への応用可能性において有益な知見を提供できると評価する。さらに、自己エスノグラフィーのもつ「当事者性」は、これまでの客観的な視点から全体を俯瞰する研究者等の第三者による分析（鳥瞰図的分析）という従来の枠組みに対して見直しを迫る可能性を指摘する。

一方、自己エスノグラフィーの課題としては、以下の点が挙げられよう。第一に、先ほどの金井の指摘にあるように、自身の環境の中で「当たり前」になっている状況が気付きにくい点である。自らの経験の前提が一般的に見て異質かどうか、逆に自身が問題だと考えることが常識的なのかどうか見極めることが難しい。あくまで研究者としての客観的な第三者の視点を忘れないようにする必要がある。第二に、研究として公表する時点での匿名性がないこと<sup>41</sup>で生じる守秘義務の問題である。事案によって組織の秘密あるいは関係者のプライバシーを冒すリスクがある。十分に留意する必要がある。第三に、自己の語りに耽溺してしまい、単なる自慢話に陥る点が指摘されている<sup>42</sup>。データが記憶に頼り過ぎテーマや自身に都合良い記述になるリスクがある。客観的な事実に基づく論述に努める必要がある。

以上の課題は自己エスノグラフィーのもつ利点である当事者視点に内在する落とし穴と言えるリスクだが、その点に留意すれば解決が可能である。要は、客観的な第三者の視点を忘れることなく、また単なる回顧録や自叙伝として自己の人生を伝えるのではなく、「理論等が組み込まれた研究という形態をとり、最終的には批判的・分析的・解釈的な検討」を経て著述することが重要だと言える<sup>43</sup>。

<sup>37</sup> 山下 淳神戸大学法学研究科教授 明石（2002：ii）

<sup>38</sup> 明石（2002:103）は同書の目的に「これまでほとんど扱われることの無かった地方自治体現場の生のデータを提供することによって、地方自治体研究の新たな方向を探る一助としたい」と述べている。

<sup>39</sup> 明石（2002：93）引用

<sup>40</sup> 宮本（2006：110）のいう「所掌事務の広い官庁において必要とされる実務知識」

<sup>41</sup> 沖潮（2013：161）参考

<sup>42</sup> <https://satzdachs.hatenablog.com/entry/2020/01/03/103000>（2023/02/25 閲覧）参照

<sup>43</sup> 沖潮（2013：159）参考

## VII 実践知の叙述の注意点

以上から自らの経験とそれを得た知見を叙述することには少なからず意義があるが注意も必要であることが分かった。そこで前章までの各分野の議論をふまえて、実践知として広く伝承する方法として自らの実体験を叙述する上での留意点を総括する。

### 1 客観的記述—内容の客観化

まず、IV章の経営学の実践知の継承について金井（2012）によれば、熟達者の中には自らの実践知を言語化できる人もおり、それを熟達者の持論と呼ぶ。その熟達者の持論は自らの省察で熟成され、さらに第三者との対話によって補強されるという指摘があった。また、VI章では自己エスノグラフィーに関しては、客観的な第三者視点を忘れることなく、批判的・分析的・解釈的な検討を加える必要性が挙げられていた。これらは自らの実践知を論述するにあたって可能な限りの客観化の必要性を示している。そのための方法を振り返ってみよう。

まず、III章で楠見は理論的見地から省察（reflection）と批判的思考（critical thinking）を挙げる。それは実践知を自ら反省し、批判的に考察するという作業を意味する。すなわち書き手の自省である。自己の体験を語るうえで自己の語りに耽溺せず淡々と述べる、最も重要な姿勢と言えよう。

つぎにIV章で金井（2012）は、継承の実践面から言語化された実践知である熟達者の持論が第三者との対話によって補強されることを指摘する。これらは、研究発表や査読、また講演などの質疑の機会を活用することが望ましいことを示している。

さらにVI章で伊藤（2015:25）は、『自己エスノグラフィー』の意義は、『読み手』が『語り手（自己エスノグラフィーの著者）』の経験を通して考え、『自らを自省する』ところにある」と述べ、書き手だけでなく、読み手側の自省するところ、すなわち「自分ならどうする」という批判的な思考の可能性を説く。

以上をまとめれば、以下の点に集約されよう。

- ①書き手は事実・経験を単純に記述するのではなく、他者との対話や理論的知識をふまえて、自己体験を文脈・意思決定過程・行動・結果を因果関係を含め省察する。可能な限り、第三者への発表や閲覧の機会を設け、意見を求める。
- ②読み手も無批判的に受入れるのではなく、書き手の経験を通して考え自省する。
- ③事実の提示による貢献を中心とし、併せて関連した業務知識を盛り込むとともに、可能な限り仮説モデルの提案を目指す。

### 2 物語の様式と限定合理性

実践知の叙述において物語の様式が多用されることは、IV章での金井の指摘にあるとおりである。また、自己エスノグラフィーが物語の様式で書かれることは多くの指摘がある。それは、実践知の伝承において「書き手」の経験を「読み手」が追体験することで、より効果的な結果が得られるためである。このことは、自己エスノグラフィーで期待される「読み手」側の省察とも関わる。

なお、物語の様式で実践知を叙述・学習するうえで注意すべきことは、対象となった実践時の限定合理性の点である。通常、事例研究において研究者は基本的に事後に事案の調査を行う。事案の事実、背景、因果関係、その他の状況を調べようとすれば悉く知り得る立場にある。加えて調査対象者はもちろんその相手方など関係者の意思までも確認することが可能である。すなわち合理的選択理論という完全合理性が保障された状況に置かれている。そして何より事案の結末までを知った上で事案を分析し記述する。

しかし、現実はどうか。当事者が可能な限り情報を集めてもおおのずと限界があり、その限られた情報の下で相手方や関係者の出方を推測しつつ精一杯の判断をする。それは必ずしも最善でなくとも満足し得る結果を目指すことであり、サイモンの限定合理性ということになる。すなわち、現実の事例は時系列的にその場その場での状況と当事者の判断と行動の連続の結果であって、研究者が事後的に知る起承転結が揃った構図ではない。その意味で当事者の置かれた状況と判断を追体験でき、自分ならどうするという省察も可能なのは物語の様式である。冒頭で述べた筆者の博士論文に対する違和感の原因はここにあった。

とくに公共政策学のように政策選択の分析を主とする学問分野では物語の様式で実践知を叙述することは大きな意義がある。すなわち政策分析において、政策決定者の置かれた立場、取得情報、その他主観的な文脈（限定合理性）が明らかにできる。そして事後的に結末、関係者の意思など客観的な情報（完全合理性）が得られる第三者では把握できない（たとえば、何故こんな愚かな選択をしたのかというような）緻密な分析が可能となる。すなわち、手探りの政策判断という実務の実態を反映できるのである。



## Ⅷ 地方行政における実践知の活用

### 1 ケースライティングの検討

自治体のエスノグラフィーを著した明石（2002:91）は「現場実態を掴む一つの方法として、エスノグラフィーに一層の注目がなされるべき」で「現場情報の把握と分析並びに職員のスキル向上のためにエスノグラフィーは大きな効果を発揮し得る」と述べる。合わせて明石（2002:93）は行政組織内部からも正確な文書記録に対する需要を主張する。そして明石（2002:93）は、「ケースライティングの技法は必須である」とし、その目的として「データベース管理できる体制」のもとでの「具体的な問題状況に合わせた実際的で詳細なケースデータ」の活用を挙げる。また職員の教育目的にケースを利用することに大きな可能性も指摘する。

ケースライティングとは、MBAを目指すビジネス・スクールで多用される方法である。ケース・メソッドはその中心的な存在と言えるハーバードのビジネス・スクールはその傘下にケースの販売会社を有するほど盛んであるが、わが国では自社の情報を公開することを憚る傾向があり、わが国のケースは少ないと言われている<sup>44</sup>。民間企業と比べて守秘義務がある行政のケース<sup>45</sup>はさらに限定されざるを得ない。しかし、明石が指摘するようにその有益性・必要性は十分に認められる。守秘義務や関係者のプライバシー<sup>46</sup>に留意しつつ、公共政策学、とくに全国で類似の事務が実施されている自治体行政への適用が大いに期待される。

### 2 業務知識の伝承

公共政策学において集団知とともに個別の実践知も含めての共有が重要であることは先述のとおりである。エスノグラフィーによるケースライティングでは、金井の言う処のリーダーシップや政策選択における一般的な知恵・技能が中心の内容となるがそれ以外に、対象となった当該事案の業務分野特有の知識も提示できる。明石（2002:103）はエスノグラフィーが「具体的な問題状況に合わせた実際的で詳細なケースデータ」を提供しようとする。

例えば、一般に権力的な強行手段の前に行われる指導・折衝・協議などの非定式手法、あるいは外郭団体の清算や株式譲渡などの際の民間の商慣習の熟知の一方、逆に民間とは違ったルール適用の必要性など、現実とその業務に携わったものしか知り得ない知恵や知識などがある。

すなわち、自治体行政の現状と課題、さらに目指すべき政策の方向性を探るといふ一般的な知識だけでなく、取り上げられた事例に関する個別分野ごとの「業務知識」も含まれるということである。それは、地方自治体行政の総論部分が前者で各論部分が後者であり、さらに言えばあたかも公共政策学で議論されるところの「ofの知識」が前者で、「inの知識」<sup>47</sup>が後者に該当するといえよう。

### 3 対象とすべき事項

金井・楠見（2012:84-95）はIV章のとおり、実践知の習得と継承を促すコンテキストとして重要場面・職級の変動を重視する。これは日常的なルーティンではなく、「一皮むけた経験」で象徴される修羅場と呼ばれるような体験が、実践知のケースとして望ましいということであろう。また、明石（2002:93-94）も自治体のエスノグラフィーとして「条例の制定、公の施設の立ち上げや法的措置の実施等」の通常の業務ではないケースが組織内の知識の共有と人材育成に大きな役割を果たすと述べる。

このようにケースライティングは通常のマニュアルが作られにくい、特殊な事例や事案について検討されるべきである。では試行として、実践知の伝承のためのケースライティングの例を挙げてみたい。

## Ⅸ ケースライティングの例

ここでこれまでの知見をふまえて、地方行政における実践知の叙述としてのケースライティングの実例を検討する。

場面として「政策終了」の事例を取り上げる。一般に政策の立ち上がりの時点では華やかに注目も浴びて担当者もおのずと士気が上がるものであるが、継続されてきた事業や組織を平穩裡に幕引きをすることは地味ながらも重要な仕事である。また上手く済ませて当たり前、トラブルが起これば引責というプレッシャーもある。実践例をエスノグラフィーで追体験するには最適だと考えられる。ここでは紙枚の関係でケースの骨格提示にとどめ、物語の様式ではなく箇条

<sup>44</sup><https://mba.nucba.ac.jp/about-mba/mba-9119.html>（2023/10/5閲覧）参考

<sup>45</sup> 厳密には守秘義務に該当することよりも、組織の暗黙の規律によるものと思われる。

<sup>46</sup> 守秘義務や関係者のプライバシーの問題は年月の経過によって解決する場合が多く、今後緩和の基準が明確化されることが期待される。

<sup>47</sup> 秋吉・伊藤・北山（2020:9）参考

書きとする。

まず、外郭団体の解散の事例を検討する。

#### (1) 外郭団体の清算

- ①事実 市が主体となって立ち上げた IT 関連会社を清算した。
- ②背景 同社は市の埋め立て地の土地利用構想を先導するための中核を担うべく大手民間会社の出資を募り設立された。設立時点は IT という言葉もまだなく「マルチメディア」と表現されるインターネットを活用した先導的なベンチャー企業（まだこの言葉もないが）ともいうべき存在であった。今の楽天やライブドアなどの IT 企業と同時期に立ち上げた点では先見の明をもった事業だったと言える。しかし、筆者が市からの出向役員（常務取締役）として赴いた 6 年目の時点では、市からの委託事業を出資会社などに発注し、主にこれに依存するトンネル会社的な存在となっていた。

筆者は赴任後まもなく市幹部に呼ばれ、同社の財務内容の実態を検討し、今後の見通しを存続か清算かの見極めを行うよう指示を受けた。結果として自主事業の拡大見込みも薄く債務超過による倒産の前に清算をすることとし、市が出資会社との調整を、また筆者は社内外の調整をした上で、準備を進めることとなった。株主間の合意による方針決定から議会・プレス公表までの間の数ヶ月、情報の漏洩に最大限の神経を使いつつ必要な対応、事務処理を検討し水面下で準備をする時期が最も厳しかった。

- ③知見 寄り合い所帯型組織運営の課題、情報管理、対外公表の仕方、プロパー職員の処遇
- ④関連業務知識 清算事務（登記・清算人）

つぎに公営事業の民営化の事例を見る。

#### (2) 第三セクターの民営化

- ①事実 市が筆頭株主となって経営権をもつ鉄道の株式を譲渡、経営権を移管し民営化した。
- ②背景 市内に乗り入れを行う四つの私鉄を一本のレールで結ぶという行政ならではの目的で作られた三セク鉄道会社が、ライバル鉄道間の企業買収によって四私鉄全体がひとつのグループ会社化されたことでその公的意義が失われることとなった。
- ③知見 株式譲渡の意思決定 第三セクター自身（幹部・従業員）の意思の取扱い 国の第三セクター認定の決定権
- ④関連業務知識 株式譲渡手続き（デューデリジェンス）、株式価格の決定と公開の可否

## X まとめ一分権時代の実践知共有

自らの体験を語る時、「それはあなたの場合でしょ」とか「たまたまそうなっただけでは？」という「ワン・イグザンプル」という批判を覚悟しなければならない。「普遍」と「特殊」の区別は事例研究には必ずついてまわる問題だ。しかし、例えば講義の中で高邁な理論や法則を語るよりも学生は興味をもって聞いてくれる。では、その体験を叙述としてどう伝えていけばよいのだろうか。

そういった動機で本研究を進めたが、ケースライティングという形で、絶えず第三者視点を意識して、さらに講義・講演も含めて様々な形で協議と対話を通じてブラッシュアップを行うことで実践知の伝承は可能であると思に至った。また、特殊なケースでの指針・情報も必要なことも分かった。

### 1 行政実務データベースの整備

かつて多くの自治体の総務担当の書棚には必ずと言っていいほど常備される図書があった。それは自治行政に関する判例集と合冊になった行政実例集<sup>48</sup>である。加除式で年に数回の割合で出版社の人が来て半日程度かけて慣れた手つきで手早く差し替えが行われ常に最新の内容となっている。さて、この行政実例とは何か。辞典によれば「通常、主として行政機関が法令の適用等に関し疑義がある場合に、関係所轄行政機関に対し疑問点等を示して意見を求め（照会）、照会を受けた行政機関がこれに対して回答した事案を、行政運営上の参考に供するため公にしたものをいう。」<sup>49</sup>とされている。自治体から例えば「〇〇は△△と解してよろしいか。」という照会に対して国の所管部課が肯定時の常套句である「お見込みのとおり」と回答し、若干の説明を付け加えるのが通例である。これを国の有権解釈と呼びこれまで自

<sup>48</sup> 代表例が地方自治制度研究会編集『地方自治関係実例判例集』ぎょうせい

<sup>49</sup> 株式会社平凡社世界大百科事典 第2版

治体はこの行政実例を精読してこれに従って事務を執行してきたと言ってよい。

しかし、地方分権の時代になって自治体の独自の法令解釈権も認められるとするのが一般的になっている。これからは、各自治体が「行政実例」ならぬ「行政実務例」を相互に紹介・照会できるデータベースがあつてよい。すでにそういった取組は一部で始まっている<sup>50</sup>。

## 2 実務家教員の責務

とはいえ、現状で直ちに現役の自治体職員に直ちにケースライティングを求めることには多くの困難がある。民間でも同様であるが組織に身を置く立場は自ずと内部事情の公開には慎重とならざるを得ない。そこで期待されるのは職員OBをはじめとする実務家教員<sup>51</sup>である。現在、大学は企業などから毎年1,500人から2,000人の本務教員を採用しており、実務家教員数は毎年の採用教員の2割から3割を占めるとされる<sup>52</sup>。また、文科省が大学に実務経験のある教員の授業科目を一定数以上の配置するよう指導している<sup>53</sup>。これは、実践知は教育の面で有効であることを示す。実践知の提供を担うのが実務家教員であるとすれば、まず実務家教員が率先して実践知の叙述に務めなければならない。長い職業経験の中で得た知見を若い世代に伝承すること、それが実務家教員の責務だと言える。

## 参考文献

- 明石照久 (2002) 『自治体エスノグラフィー』, 信山社
- 秋吉貴雄 (2008) 「知識と政策転換——第二次航空規制改革における『知識の政治』」, 『公共政策研究』 第8号, pp87-98
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北川俊哉 (2020) 『公共政策学の基礎』 第3版, 有斐閣
- 池田眞朗 (2020) 「専門職教育と実務家教員の養成」, 『実務家教員への招待』 pp54-86, 先端教育機構社会情報大学院大学出版部
- 池田光穂 (2022) ,<https://navymule9.sakura.ne.jp/060517knowlege.html> (2023. 2. 25 閲覧)
- 伊藤修一郎 (2006) 『自治体発の政策革新』, 木鐸社
- 伊藤精男 (2015) 「人材育成研究における『自己エスノグラフィー』の可能性」, 『経営学論集』 第25巻第4号pp25-43
- Ellis, C. (2004) *The ethnographic I: A methodological novel about autoethnography*. CA: Altamira Press
- 桶本秀和 (2017) 「政治過程における専門知識 — その機能から見た理論的到達点」, 『城西現代政策研究』 第10巻第1号, pp31-48
- 金井壽宏 (2002) 『仕事で「一皮むける」 — 関連連「一皮むけた経験」に学ぶ』, 光文社
- 金井壽宏・楠見孝 (2012) 『実践知 -- エキスパートの知性』, 有斐閣
- 上川龍乃進 (2019) 「官僚の執務知識と政官関係」, 『阪大法学』 第69巻第3・4号, pp191-218
- 川端祐一郎ほか (2016) 「物語型コミュニケーションが公共政策に関する態度に与える影響の研究」, 『土木学会論文集 D3 (土木計画学)』, Vol.72, No.5, I, pp213-230
- 木寺元 (2008) 「地方制度改革と官僚制」, 『年報政治学』 日本政治学会 2008(2) pp296-315
- 榎木哲夫 (2015) 「実践の知としてのデザイン」, 『計測と制御』 第54巻第7号, pp455-461
- 杉田文章 (2022) 「実践知の今日的意義と大学教育」, 『多摩大学研究紀要』 第26巻, pp3-4
- Tichy, N.M. & Cohen, E. (1977) *The Leadership Engine*. Harper Business [一條和生訳 (1999) 『リーダーシップ・エンジン』 東洋経済社]
- 野中郁次郎 (2022) 「知識創造理論の現状と展望」 『組織科学』 Vol.29No.4, pp76-85
- 樋口浩一 (2019) 『自治体間における広域連携の研究—大阪湾フェニックス事業の成立継続要因』 公人の友社
- Bruner (1986) *Actual Minds, Possible Worlds*. Harvard University Press. [田中一彦訳 (1998) 『可能世界の心理』 みす

<sup>50</sup> 自治体ナッジシェア (阪大社会経済研究所・行動経済学会) Policy Garage (NPO 10 省庁・13 都道府県・35 市町村他)

<sup>51</sup> 実務家教員の定義は「専攻分野における実務の経験を有し、かつ、高度の実務の能力を有する者」(専門職大学院設置基準(平成15年文部科学省令第16号)第5条第3項ほか)で、実務期間は概ね5年以上とされている(平成15年3月31日 文部科学省告示第53号ほか)。

<sup>52</sup> 文科省 HP 参考 [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/043/siryo/\\_icsFiles/fieldfile/2018/05/28/1405040\\_3.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/043/siryo/_icsFiles/fieldfile/2018/05/28/1405040_3.pdf) (2023/10/15 閲覧)

<sup>53</sup> (脇浜他 2020: 63) 参考

ず書房]

堀籠崇 (2022)「学際的実践知としての地域経営学の構想のために」『創生ジャーナル Human & Society』第5巻, pp128-137

松本雄一 (2020)「実践共同体による実践知の創造・共有・継承」, 『日本労働研究雑誌』 No.724 pp.99-107

馬淵勝 (2020)「公共政策における専門的知識—キャリア官僚を中心に—」『政策科学』vol.27, no.4 pp321-342

宮本 融 (2006)「日本官僚論の再定義—官僚は『政策知識専門家』か『行政管理者』か?—」, 『年報政治学』日本政治学会 2006(2) pp.83-124

脇浜紀子・戸田 香 (2020)「公共政策学教育におけるケース・メソッドの有用性について」『公共政策研究』第20号, pp61-75

Van Maanen, J. (1988) *Tales of the Field*. Chicago :University of Chicago Press