

# 協働の管理とナレッジマネジメント

土 屋 耕 平

- 1 はじめに
- 2 形式知・暗黙知とナレッジマネジメント
- 3 協働ネットワークのナレッジマネジメント
- 4 協働における実践共同体
- 5 おわりに

## 1 はじめに

ナレッジマネジメントの目的は、組織の知識資産を特定し、引き出し、獲得することであり、それを何らかの目標達成に向けて十分に活用することである。一般的に知識には情報が含まれる。行政学では、権限、財源、人的資源とともに、情報を主要な行政資源とみなしてきた。行政組織のナレッジマネジメントは、行政における情報の管理としてとらえることもできるだろう。

国と比べると自治体行政においては、権限、財源、人的資源の制約が大きいことから情報資源の相対的重要性が高まり、行政活動における情報活動が自治体行政ではより重要になると考えられてきた。本稿での協働は、サブナショナルレベルに焦点化しているので、そのような情報活動の特性が当てはまると考えている。また、情報活動の課題として、局地的(local)な情報ネットワークが注目されてきた。これは、情報活動を国の

行政が独占できないので、地方をはじめとして多様な情報ネットワークが社会に存立することになり、それらのあり方を比較分析する必要性を指摘するものであった（城山1998）。

このように情報活動や情報管理の視点では一定の議論がある一方で、行政組織について組織論に基づき組織学習やナレッジマネジメントを分析することは蓄積があるとはいえない。行政組織や協働にとってのナレッジマネジメントがどのようなものなのかを理解するために、アメリカの行政学者であるアグラノフの研究を再構成するかたちで議論を進め、把握をしていきたい。アグラノフによれば、ナレッジマネジメントにおける協働を考察することは、現代の問題がますます知識集約型になっているので、行政職員にとって有益な洞察を与えてくれるはずであるとしている。まず、ナレッジマネジメントの基本概念をめぐって議論をし、民間企業と行政のナレッジマネジメントを分析していく。続けて、協働ネットワークのナレッジマネジメントの過程や組織学習のあり方を明らかにしていきたい。

## 2 形式知・暗黙知とナレッジマネジメント

### (1) ナレッジマネジメント——情報と知識の違い

ナレッジマネジメントでは、データから情報、そして知識への移行が重要とされる。Davenport and Prusak (2000) によれば、データとは、事象に関する個別の客観的な事実の集合を指し、多くの場合、構造化された取引記録のような組織的な作業を指す。情報とは、文書や音声または目に見えるコミュニケーションの形をとったメッセージのことである。情報は、ハード（電線、衛星放送アンテナ、電子メールボックス）およびソフト（メモ、文書コピー）のネットワークを通じて、組織体を移動する。

対して知識はデータや情報よりも広く、深く、豊かである。知識は非常に変化しやすく、非常に文脈的であるが、実用性が高いという。「知識とは、蓄積された経験、価値観、文脈情報、専門家の洞察が流動的に混ざり

合ったものであり、新しい経験や情報を評価し、取り入れるための枠組みを提供するものである。知識は、その人の頭の中で生まれ、応用される。組織では知識は、文書や保管庫だけでなく、組織のルーチン、プロセス、慣行、規範の中にも埋め込まれることが多い」(Davenport and Prusak 2000: 5)とされる。知識は現代の活動において非常に重要な人的資本の資産の一部であるという。知識は本質的に人間的なものである。情報がデータから派生するように、知識も情報から派生する。情報が知識になるためには、人間がすべての作業を行わなければならないという。知識はプロセスであると同時に結果でもあると理解される。

ポランニーは、知識とは「経験に關係する公式」であり、地図を読むことから、ピアノ演奏、自転車の乗り方、科学的な仕事まで、「熟練した行為」を必要とする「個人的知識」であると結論付けている。そのため、ナレッジマネジメントでは、形式知と暗黙知という2つの分析要素があると考えられてきた。形式知とは、言葉や数字、図表、図面などで文書化することで容易に伝達できる知識である。より身近な知識の形態であるとされる。暗黙知とは、感覚、個人の知覚、身体的経験、直感、経験則などに埋め込まれた知識である。文書化されることはめったにないが、「比喩を用いた会話を通じて頻繁に伝達される」(Saint-Onge and Armstrong 2004: 41)ものである。これには、ノウハウ、理解、メンタル・モデル、洞察、原則などが含まれるとされる。

暗黙知の不可解さは、私たちが関与している熟練したパフォーマンスについて議論できないということを意味しないと指摘される。暗黙知を変換することにこだわるのをやめて、私たちが互いにどのように物事に注意を向けているかに再帰的に注意を向け始めるのであれば、暗黙知について議論することができるという。他者や周囲の世界とどのように関わっているのかを再認識することによって、これまでとは違った話し方や行動ができるようになりうるとされる。どのように物事を行うかを自分自身に「思い出させる」ことで、目の前の仕事をより明確に把握することができる。そ

うすれば、以前は気づかなかった区別や、以前は注意をそらしていた特徴が浮き彫りになる。また、暗黙知の捕捉や変換などの運用に重点を置くのではなく、従来とは異なる交流の形やつながり方などにもっと重点を置く必要があるとし、ナレッジマネジメントの実践は社会的相互作用によって成立するとアグラノフは指摘する。

形式知と暗黙知という2つのタイプの知識の相互作用は、つまりは知識が作用することができることを意味している。Davenport and Prusak (2000: 6-7) は、私たちが知識に価値を見出す理由の1つは、知識がデータや情報よりもはるかに現実的な意味での行動に近いからであるという。知識は、それが導く意思決定や行動によって評価されるべきである。より良い知識は、より賢明な意思決定や行動、効率性、結果につながる。さらに、知識は情報やデータに影響を与えながら、バリューチェーンの隅々まで行き渡ることができる。この知識の作用の可能性は、経験、真実、判断、経験則の混合に基づいていると結論づけられている。

## (2) ナレッジマネジメントのツール——民間企業と行政における協働

Stewart (2001) によれば、ナレッジマネジメントの活動は、データベースの構築、知的資本の測定、社内ライブラリーの構築、イントラネットの構築、ベストプラクティスの共有、グループウェアの導入、研修プログラムの実施、文化の変革の推進、協働の促進、バーチャル組織の構築など、多くの組織活動に及ぶとする。他にも、情報ポータル、インフォーマルなメンタリング、電子アーカイブ、ディスカッショングループのリストサーバ、ナレッジポータル、定例化された問題解決セッション、ナレッジマップやイエローページ、専門家インタビュー、公式のメンター制度、意思決定支援システムなどがある。官民を問わず、現在では、最高知識責任者 (CKO) を任命している組織もあるが、このCKOは従前の最高情報責任者の職務を統合していることが多いとされる。

スチュワートは、形式知を管理するための要点は簡単によく知られてい

ると述べている (Stewart 2001 : 124)。集めること、検証すること、標準化や単純化すること、常に最新の状態に保つこと、有効活用することである。さらに、形式知を必要とするすべての人にその存在と入手方法を知ってもらうこと、検索し利用するプロセスを自動化・高速化すること、形式知を新たに追加していくこと、盗用された場合は訴訟を提起することである。

暗黙知は「知的資本のストック」(Stewart 2001 : 124) であるため、形式知の管理のような経験則を引き出すのは難しい。暗黙知には、内面化、他の知識との連結化、共有化 (共同化)、表出化のプロセスを含むことが示唆されるが、アグラノフはこれに注目している。ベストプラクティスの共有、協働の促進、メンタリング、グループウェア、問題解決セッションなどの手法は、明らかに暗黙知の獲得を促進するからである。これらは、形式知と暗黙知の接点を扱う重要な手段であるとみなされている<sup>(1)</sup>。

ナレッジマネジメントの本質やプロセスは、行政の分野でようやく提起されるようになったテーマであるという (Agranoff 2007 : 128-129)。ナレッジマネジメントに関する本のほとんどは、民間企業の業務慣行を扱っているが、OECD の2002年の調査によると、カナダとヨーロッパの多くの政府が関心を示し、報告書を発行している。ナレッジマネジメントがアメリカの公共部門でも関心を集めていると報告されている。連邦政府の13機関がチーフ・ナレッジ・オフィサーを創設したが、これは陸軍省のナレッジポータルやバーチャルナレッジセンターなどの活動の触媒として機能する。

ナレッジマネジメントは、協働における中核的な機能となっている。州政府や地方政府レベルの協働におけるナレッジマネジメントのツールを整理したのが、図表1と図表2である。このナレッジマネジメントで使われるツールは、必ずしも高度に複雑なものではなく、情報、コミュニケーション、人的資源管理の実践などの別名で知られている手法である (Agranoff 2012 : 126)。図表1 (形式知のマネジメント活動) で示された例

では、ディスカッショングループのリストサーブ、バーチャル組織、ナレッジマップ、最高知識責任者の任命を除いた他の活動は、単一の組織でも採用されているアプローチだとしている。他方で、図表2（暗黙知のマネ

図表1 形式知のマネジメント活動  
(・活動の種類、「機関の種類」、例・用途) (Agranoff 2012: 237)

- ・イントラネット 「州のコミュニケーションコネクション」 州機関の通信システム：現場事務所と州本部が双方向で電子的に連絡を取り合える。また、特定の管理情報を蓄積する。
- ・ディスカッショングループのリストサーブ 「経済開発」 4カ年計画の地域グループ：経済開発の対象分野（製造業、付加価値産業、農業、サービス業）別に分けられる。計画策定の第一歩となる。
- ・データベース 「交通計画」 大都市圏における事故の頻度と場所。プロジェクト／計画策定へのインプットの1つである。
- ・企業（ネットワーク）ライブラリー 「経済開発機関」 各社の業績・業務一覧のカタログやアクセス方法：ライブラリーはウェブリンクにより、事実上ほとんどの業種別の格付けサービス、関連研究、計画へのアクセスを提供する。
- ・バーチャル組織 「州の農村開発事務所」 付加価値農業パートナーシップ：資金提供者／研究者／起業家の非公式グループである。データや情報を探索し新しい知見を生み出そうとしている。
- ・情報ポータル 「州データセンター」 非政府組織や州機関が企画立案や意思決定のために利用する様々なオンライン・サービスへのインターネットによるアクセス。
- ・電子アーカイブ 「州地理協議会」 州の1メートル四方のオルソ画像地図作成、例えば、交通、天然資源、農業、その他の企画立案やプログラミングなどにおいて、公的な機関が使用する。
- ・ナレッジマップ 「交通計画」 既存の貨物ターミナル、公共交通機関の停留所、遊歩道、バリアフリーアクセスなどを計画的に配置する。
- ・意思決定支援システム 「交通計画」 交通需要予測モデル：ニーズに基づいて意思決定を行うために、現在の測定可能な移動習慣と予測される雇用／人口を使用する。
- ・最高知識責任者 「州のコミュニケーションコネクション」 プログラムの責任者は州行政部門の最高情報／知識責任者を兼務する。州行政機関の双方向的に生成されたデータや情報を利用して、実用的な知識を開発する。

ジメント活動)で示されたアプローチは、ほぼすべてが単一組織で行われる活動と類似していると分析されている。特に、ベストプラクティスの共

図表2 暗黙知のマネジメント活動  
(・活動の種類、「機関の種類」、例・用途)(Agronoff 2012: 238)

- ・ベストプラクティスの共有 「州地理協議会」 年2回/州の地理情報システム(GIS)会議。3つのGISの階層間での共有:(1)専門家、技術関係者、(2)行政官/管理者、(3)GISの利用を検討している未経験者。
- ・非公式のメンタリング 「州政府の環境部門」 現場主義の流域コーディネーターは、土地所有者、地方政府当局者、その他と協力し、河川流域の調査など、自然環境の悪化と保全に関する知識の普及に努めている。
- ・公式のメンタリング 「コミュニティ経済開発」 コミュニティ巡回チームは、小さな町が抱えているコミュニティ開発の課題に共に取り組み、公式の計画を作成する。
- ・タスクフォース/ワークグループ 「州政府の経済開発部門」 企画立案や政策目的のために、地方の小さな町における「事業承継」問題に関する専門的研究を行う。つまり、現在の起業家が引退した場合などの地元企業の廃業問題の研究である。
- ・グループワークによる電子化された意思決定支援 「州の職業リハビリテーション」 大学のエレクトロニクス・ラボラトリーを利用して、プログラム改訂案を作成する。
- ・討議グループ 「農村部の州経済開発機関」 州の農村経済開発戦略を準備するため、フォーカス・グループを組織した。
- ・専門家へのインタビュー 「州地理協議会」 最新のGIS技術を紹介する会合で、ベンダーの専門家がプレゼンや質疑応答を行う。
- ・実習 「州の環境部門」 企画調整担当の多くは、大学のインターンや新卒者であり、連邦や州の様々なリソースから、研究および立案プログラムに資金援助を行い融合させている。
- ・研修プログラム 「州の水資源委員会」 小規模水道会社の管理者や技術者を対象として、業務、保全、法規制遵守に関する講習会を開催する。
- ・文化の変革 「州の農村開発部局」 協同開発センターは、スタッフが自然に情報を共有する雰囲気を作り出そうとしている。
- ・協働の促進 「州の発達障害担当機関」 州政府部門は情報を共有しプログラムに関する知識を創出し今後のプログラムの方向性を示すため、陳情者と被陳情者という関係ではなく、州レベルの2つの主要な利益団体や非政府組織の供給者の多くと協力している。

有、メンタリング、ワークグループ、実習、研修プログラム、協働の促進などである。

### 3 協働ネットワークのナレッジマネジメント

#### (1) どのような取り組みがあるのか

ここでは、行政のナレッジマネジメントに関する文献が少ないにもかかわらず、各協働のネットワークがナレッジマネジメントの活動に幅広く取り組んでいることが示される。ネットワークにおいてナレッジマネジメントの役割は不可欠のものである。ネットワークが情報を仲介し、現在の問題に関連する知識に変換できる情報を生み出すからである。ここでは、14の協働ネットワークについて、外部から得られた形式知の源が特定されるとともに、ネットワーク自体によって創出された形式知について説明がなされる。次は、協働のネットワークのプロセスの結果として認識される暗黙知が文書化される場面である。続いて、14のネットワークが形式知・暗黙知を管理するために行っている公式な取り組みについて説明する。最後に、協働のネットワークのプロセスによって生み出され、構成組織にフィードバックされる知識、またはこのプロセスに付随する問題が検討される<sup>(2)</sup>。

#### ① 外部からの情報の共有

どのネットワークも、外部の既存の情報源やデータベースを統合することからナレッジマネジメントプロセスを始めている。「私たちは、第一線の情報源としてパートナーを頼りにしている。私たちが存在する理由の一つは、各機関が提供できるものを共有することである」(Agranoff 2007: 130) と、ダービー・パートナーシップの幹部は語っている<sup>(3)</sup>。ほとんどのネットワークにおいて、これらの知識インプットは、既存のデータベース、科学的研究、過去の計画文書、オンラインデータコレクション、州や連邦政府機関の報告書、関連団体の研修マニュアルなどから構成されてい

る。構成メンバーからの情報源は、どのネットワークにとっても最も重要であると評価されている。

## ② 内部から生み出される形式知

ナレッジマネジメントの次のステップは、最も重要な情報を協働のネットワークの目的にとって有用な形式知に変換することである。ここで、アグラノフは、ネットワークの種類によってマネジメントに違いがあるとしている。14の協働のネットワークは、4つのネットワークの種類に分類されており、情報ネットワーク、能力開発ネットワーク、アウトリーチネットワーク、アクションネットワークに分けられる（Agranoff 2007：10）。

情報ネットワークでは、パートナーが一堂に会して機関の政策や技術、可能な解決策について意見交換するものの、どのような行動を起こすかは各機関に任されている。能力開発ネットワークでは、パートナーは情報交換や技術交流をするが、所属機関や組織内で解決策を実行するため、ネットワークメンバーの能力を高める教育やサービスと組み合わせられている。アウトリーチ（支援活動）ネットワークでは、パートナーは次の目的のために集まる。情報や技術の交換、プログラム学習の編成、資源獲得機会の交換、クライアントの人脈の共有、新たなプログラムにつながるアクセスの機会の強化。設計されたプログラムは、公的機関と民間団体の協力の下で実施される。アクションネットワークでは、パートナーは、機関間の調整をして協働の活動方針を正式に採用し、さらに情報や技術の交換とともにサービスを提供するために集まっている。

一般に情報ネットワークは、ライブラリーや自然資源目録を利用するもので、既存の情報を編集して広く利用できるようにする以上のことはほとんどしない。例えば、プラット川下流域コリドーアライアンスなどの流域ネットワークは、実際に環境管理の意思決定がなされる参加組織にミッションとリソースが完全に属しているため、限界があるという。インディアナ経済開発協議会も同様で、経済開発情報の場ではあるが、経済開発政策の場ではない。

また、能力開発ネットワークは、独自の研究をしたり共同スタッフを育成したりするための力を備えている。自分たちの知識を高める活動さえも促進している。しかし、能力開発のミッションを助けるものに限られるとされる。ネブラスカ農村地域パートナーシップやアイオワ地理情報協議会がその代表例である。これらの組織は、多くの新しい情報源を生み出し、多くの人材協力を行っている。しかしながら、それは加盟組織を支援する手段であって戦略や意思決定のためではない。

対照的に、アウトリーチネットワークやアクションネットワークは、何らかの形で情報を戦略的な情報に変換しているとされる。例えば、ケンタッキアナとデモインの2つの都市圏計画機構（MPO）の交通需要モデルである。これら2つの協働のネットワークは、計画やプロジェクト活動の形式知を構成する、内部で行われた研究に依存している。全体としてみると、どのネットワークも、パートナーからもたらされる情報の一部を体系的な知識に変換していると評価している。

### ③ プロセスから得られる暗黙知 — 実践共同体の役割

暗黙知は感覚や経験に埋め込まれているため、確認するのが難しい。「私たちがしていることの多くは記録していない。この（ネットワークの）活動に割ける時間には限界がある。ネブラスカ農村地域パートナーシップには、会議の議事録がわずかしか存在しない」（Agranoff 2007: 138）。ただし、ネットワークの参加者との対話の中で暗黙知の経験を具体化できる人もいたという。ここでのプロセスから得られた暗黙知は、「経験したこと」のカテゴリーであると位置づけられている。

アウトリーチネットワークとアクションネットワークでは、外部情報や内部知識を戦略や決定に直接反映させるためには、サブグループとして活動する委員会が必要とされるようだという。言い換えれば、タスクグループのようなサブグループのプロセス、そしてある程度の技術的情報とインフォーマルな交流の組み合わせが、その運営に不可欠な暗黙知のステップなのである。例えば、オハイオ州の小規模地方政府を上下水道の整備や維

持管理の面で支援する、小規模コミュニティの環境インフラグループが該当する<sup>(4)</sup>。経営戦略の立案に必要な調整を行う場合、水質に関する規制、財務、技術に関する知識を変換するために、実践共同体としてワーキンググループを利用しなければならない。

#### ④ 形式知と暗黙知のマネジメント

次の問題は、ネットワークが形式知あるいは暗黙知に対応する公式なマネジメントプログラムをどの程度持っているかということである。例えば、他の利害関係者が知識を共有するための手段を提供すること、研究グループや特別委員会を運営すること、実践共同体としての作業グループや研究グループの促進などが含まれるが、ネットワーク内で生成された形式知や暗黙知に比べ、公式な活動が少ないことがわかっている。ネットワークの参加者たちとの対話から明らかなのは、暗黙知は定期的に共有されているものの、ネットワークが生み出した暗黙知を文書化したり体系化したりする公式な取り組みはほとんどないということである。317グループの協働作業ラボなどのいくつかの例外を除いて、ネットワークのリーダーや活動家たちは、外部情報の整理や自分たちの情報源となる形式知の創出に圧倒的な時間を費やしている。

4つのネットワークの種類に即して特徴を整理すると、情報ネットワークと能力開発ネットワークは、知識をやりとりする機会を作ることに重点を置いている。他方で、アウトリーチネットワークとアクションネットワークでは、それぞれの戦略や行動指針を支援するような形でナレッジマネジメントが運用されるよう力を注いでいるとされる。アグラノフによれば、知識は変換されるのではなく、暗黙知と形式知が結びついているように見えるという (Agranoff 2007 : 139)。そのように指摘しているのは、言葉や数字で表される形式知を理解するのに、業務上の経験などが必要になることがあるからではないだろうか。

#### ⑤ 参加組織にとっての新たな知識あるいは問題

そうだとすると、生み出された知識がネットワークの枠を超え、参加組

織やパートナー・コミュニティにどのようにフィードバックされるかという懸念が残る。情報や能力開発のネットワークが公的組織やパートナー組織に知識を伝える役割を果たしていると評価する一方で、アウトリーチネットワークとアクションネットワークは、機関を支援する機会を失っていると結論づけている。これには、情報や知識のアクセス制限、機関にとっての有用性の欠如、いくつかの報告書の内部運営的性質といった多くの障壁があるという。ネットワークから生み出された知識が簡単に使える形式にはなっていないのである。

ただし、一方で、ケンタッキアナとデモインメトロの2つのMPOは、州計画や連邦政府の資金調達の意思決定のために、情報ベースの知識の多くを提供している。また、地方政府もMPOが生み出した知識に大きく依存している。また、ネットワークに参加することで、パートナー機関の情報基盤にアクセスできる範囲が広がることも考慮されるべきだという。ネットワークが既存の情報源と重複することはなく、ネットワークに参加することによって多くの新しい情報源に対する認識が高まり、その結果、自分たちの機関の知識開発で利用することができるようになったと、ネットワークの参加者は述べている。このようなネットワークの経験から、協働のネットワークがその使命を果たすために必要な知識を管理していると結論づけることができるとしている。

## (2) 協働ネットワークの学習戦略——知識開発

一般的に、協働のネットワークは共同で使用可能な知識を創造するために集まっている。ここでは、その知識がどのように生み出されるかというプロセスに焦点を当てる。アグラノフは、6つの異なる学習・知識開発モードを特定できたとする(Agranoff 2007: 148)。ネットワーク参加者に対して、意思決定あるいはどのような活動を行うかについて、どのモードで合意に達したのかについて質問した回答が基になっている。この6つのアプローチは、合意や決定に関するニーズと期待に応えるために、データベ

ースを利用可能な知識や情報に整理する主な方法を定義しているとされる。ヒューリスティックな目的のために、これら6つを「純粋なタイプ」として説明している。

実際の場面では、6つのうちのどれかが優先されるかもしれないが、通常は他のいくつかの組み合わせも採用される。この6つのタイプは、協働型交流のさまざまな手段や機会を表しており、協働や多機関連携における学習を促進する可能性を持っている。

ほとんどの協働のネットワークにとって、グループでの議論とデータ主導の学習、それに続く政治的、技術的、定型的なプロセスが、情報を利用可能な知識に変換するための一般的な方法であると総括されていることから、これらを中心に取り上げて議論することとしたい。なお、残りはシャレットなどを活用した意思決定の事前シミュレーションである<sup>(5)</sup>。

#### ① グループでの議論

第一のモードは、技術的情報や法的情報、財務情報を知識へと変換する、緩やかな手順に基づくグループでの議論である。このプロセスは、パートナーによって行われ多様な専門知識が共有される。ネットワークがこの方式をとる場合、管理者はほとんどの場合、その機関の技術的専門家を連れてくるという。ネットワークはまた、ワークグループ（委員会、タスクフォース）でも多くの作業を行う。例えば、ネブラスカ州農村地域パートナーシップは、連邦政府、州政府、NGOのパートナーからプログラムの専門家を集め、開催地の地元の委員会とともに、毎年農村研修会を開催している。こうすることで、最新のコミュニティ開発・経済開発のアイデアが参加者に提供される。

同様に、インディアナ農村開発協議会は、業務改革、都市計画、公共事業、市場分析、環境管理などの有志の専門家を雇い、小規模コミュニティにコミュニティ・ビジテーション・チームを派遣し、行動計画を策定している。チームは1～2日かけてコミュニティを訪問し、訪問終了後に共同報告書を作成する。

また、協働ネットワークのさまざまなパートナーが全体会議を開き、技術的な情報と有望な解決策を照らし合わせる場合もある。事実上、どのネットワークも一度はこの方法を採用しているという。

### ② データ主導の学習

第二の方法は、意思決定情報を生み出すためにデータ重視の手法を用いるものである。学習とコンセンサスのプロセスの核となるインプットは、既存のデータベースに根ざしたりサーチである。多くのMPOと同様に、ケンタッキアナ機関は、交通量の計測、地理情報システム、大量輸送ルートでのモニタリング、維持管理とプロジェクト管理の更新、社会経済データ、事故データ、自転車や歩行者の施設を含む複数の情報源や管轄区域からデータを収集するため、技術支援スタッフに依存している。このデータベースは、ケンタッキアナ機関の意思決定の基礎となる交通モデルに組み込まれており、提案されるすべての計画やプロジェクトにこの交通モデルが適用される。ケンタッキアナ機関の交通技術委員会、そして最終的には政策委員会が決定する際の基本的な情報源となる。

### ③ 政治的交渉

第三のモードは、問題が慎重さを要しネットワークの枠を超えたプレーヤーを活用する必要がある場合で、高度な政治的交渉を伴う方法である。例えば、ケンタッキアナ機関が、レイビルとケンタッキー州、インディアナ州を結ぶオハイオ川に架かる2本目の橋の候補地を調査し始めたときのことである。レイビル市長とジェファーソンカウンティの長が、この橋の建設に反対し、データが軽視された。最終的には2本目の橋が架けられることになったが、他のプロジェクトに対する連邦政府の予算が最大25年間延期されることになったという。317グループは、インディアナ州家族社会サービス局障害・高齢者・リハビリテーションサービス部門の管理者や州議会議員と、サービスレベル、資金調達規則、運営規則、プログラムを支援するための州予算などをめぐり、常に政治的な交渉を行っている。他にも、少しでも政治的配慮が必要な場合、ネットワーク・パートナーは政

治的意思決定者を利用して問題解決にあたることができる。一例として、アイオワ地理情報協議会がある。州政府の新しい最高情報責任者が州 GIS コーディネーターへの支援を取りやめるという政権交代に伴う危機に直面した。州知事室とアイオワ州立大学が交渉した結果、GIS コーディネーターの職は大学のエクステンションに移ったとされる。

#### ④ 問題解決のために規定された技術や規範

第四のモードは、規定された技術や規範であり、アイオワ・コミュニケーションズ・ネットワークにおける炭疽菌に対する訓練の事例が挙げられている。

#### ⑤ 定型的な手続の確立

第五の方法は、ネットワークがパートナーの意思決定に備え、定型的なプロセスの手続きを確立しておくことである。この方法は、パートナー関係を強化しコンセンサスを形成しやすくすると多くのネットワークによって理解されている。

ここでは、より複雑な定型プロセスとして、デモインメトロが交通改善計画で個々のコミュニティプロジェクトを採択する方法をみておきたい。デモインメトロのプロセスは、情報、政治、固定された決定ルールを組み合わせ、ネットワークとしての自らを維持しながら大都市としての視点を持つことを目的としている（Agranoff 2007：48）。

第一に、長期計画の策定プロセスは、政策委員会と重複するメンバーを含む技術委員会のコンセンサス重視の作業に大きく依存している。技術委員会が計画原案を報告すると、政策委員会は採決を行う前に微調整を行うだけである。第二に、個々の地域コミュニティの資金援助プロジェクトは、技術委員会がその実現可能性を検討し、コンセンサスベースの修正提案をした後に初めて投票が行われる。その後、スタッフはあらかじめ決められたローテーションの原則に基づき、優先順位の番号を割り当てる。このローテーションの原則は、人口への影響度合いと、ある地域コミュニティに対して最後にプロジェクトによる資金提供がなされてからの期間に基

づいているという。

第三に、政策委員会の委員長（西部郊外の市議会議員）、副委員長（東部郊外選出の州議会議員）および会計責任者（北部郊外の町のシティマネジャー）によって、地域コミュニティの代表者を説得する非公式なプロセスが進められる。特に、31人中9人を占めるデモイン市の代表を動かして、郊外に利益をもたらすようなことに関与させるという問題がある。第四に、投票は実現可能性、ローテーション、人口を含む計算式で行われ、都市圏の中核都市に最も多くの票を与えるが、全体のプロセスでは少数派となるという。この方法は事実上、投票結果を事前に決定するものであり、すべての人を満足させるものではないが、政治的摩擦を大幅に減らすことができているとされる。全体として、長期的な優先順位、技術的審査、非公式な説得および投票方式は、MPOを協働の場として維持するのに役立っている。

### （3）小 括

協働ネットワークの学習戦略の面では、6つの学習・知識開発モードを取り上げた。14のネットワークのうち13のネットワークがデータを重視した学習を行っている。アグラノフは、データ、情報、知識の共有作業が協働ネットワークの存在意義であると強調している。また、最も政策やプログラムを志向するアウトリーチネットワークとアクションネットワークは、一部のネットワークで意思決定の事前シミュレーションが使用されていないが、それを除くと、6つすべてのモードを利用している。逆に、情報ネットワークや能力開発ネットワークでは、政治的交渉や定型的な手続の確立を利用していないネットワークがある。ここから、協働ネットワークの目的によって学習戦略が異なることがわかる。

また、14のネットワークすべてがグループでの議論を定期的に行っている。アグラノフは、これは、協働ネットワークが多くの異なる組織的な使命、文化、規範、規則および規制を何らかの活動に融合させる必要がある

ことを考えれば、驚くべきことではないとする。関連して、知識を管理することがタスクグループやワークグループが存在する理由であるとする一方で、MPOの技術委員会のワークグループでのプロセスはナレッジマネジメントを深く掘り下げているが、今回のような協働やナレッジマネジメントの全般に焦点をあてた研究では捉えにくく限界があるとしている。これが、ワークグループなどが事実上、実践共同体 (Communities of Practice) になると指摘しながら、実践共同体の役割や暗黙知の習得を含めた活動についてそれほど詳細な説明がない理由であると考えられる。

#### 4 協働における実践共同体

ナレッジマネジメントの分野は、これまでにいくつかの大きな波を経験してきたと言われる。第一の波ではテクノロジーに焦点が当てられ、続く第二の波では、行動、文化、暗黙知といった問題が取り上げられるようになったが、主に理論上の取り組みであった。第三の波では、知識を経営に活かすという課題に取り組む上で、実践共同体が、実際に役に立つ方法であることが理解されつつある。実践共同体は、学習する組織の形成を実現させるための具体的な組織基盤を提供する (Wenger et al. 2002=2002 : 25)。また、実践共同体は、組織の中で正当な地位を占めることができれば、知識を中心にして組織をまとめ上げるとともに、人々を結びつけたり問題を解決したりする新たな可能性を提供しうるとされる。実践共同体は所属に限定されないと考えられていることから、組織の境界を超えて価値をもたらす可能性がある<sup>(6)</sup> (Wenger et al. 2002=2002 : 33)。

アグラノフは、これまで議論してきた14のネットワーク研究とは別に、協働・多機関連携の管理の一形態として、相互運用性 (interoperability) に注目している。そこでは、大規模火災や同時に複数発生する火災に対するアメリカの山火事対策、消防政策が研究対象となっており、相互運用可能なマネジメントによって複数の連邦政府機関をはじめとする機関横断的

な協働が運営されていることを明らかにしている (Agronoff 2012 : 121-124)。相互運用可能なマネジメントとは、2つ以上の事業体が参加し、運営方針とプロセスが明確にされ、ある程度インタラクティブに実行される、規則化されたプログラムのことである。同時に、相互運用性の中枢にはナレッジマネジメントが不可欠であるとし、明示的ではないものの、索引の項目などを踏まえると、相互運用性を持つ協働や多機関連携において実践共同体が活用される方向性を展望しているように思われる。

実践共同体は、あるテーマに関する関心や問題、熱意などを共有し、その分野の知識や技能を、持続的な相互交流を通じて深めていく人々の集団である (Wenger et al. 2002=2002 : 33)。この実践共同体を、Snyder et al (2003) は組織横断的な協働のツールとして位置づけており、実践共同体の例は連邦政府にもあり、上手くいっている事例もあれば苦戦しているものもあるとし、さらに、州政府や地方政府、NGO など、政府レベルやセクターを超えたものもあるとする。機関ベースの共同体としては、アメリカ連邦道路局 (FHWA) が主導し、州や産業界、市民団体などで構成されるランブルストリップがあり、走路逸脱事故を大幅に減らす道路設計技術であるランブルストリップの各州での導入を加速させ、高速道路での死亡事故の減少をもたらした。また、セクター間、異なる政府レベル間の事例としては、銃による暴力を減らすことを目標とした「SafeCities」があり、ゴア副大統領時代の「政府再生のための全米パートナーシップ」(NPRG) 事務局が発起者となっていた。警察と宗教指導者の共同の取り組みや、ATF、FBI、連邦検事および地方の法執行機関の協力体制の強化が成果だとしている。

Snyder et al (2003) は複数の事例から、実践共同体が公式の部局を補完し、組織が形式的なグループを横断して決定的なつながりをもたらしたり知識を活用して成果を上げたりするのに役立っていると評価する。構成メンバーが関心を寄せる知識領域へのコミットメントを共有することによって、実践コミュニティは新たなレベルの協働と協調を可能にするソーシ

ヤル・キャピタルを生み出すという。集合知を構築・共有し、メンバーのスキルを向上させるのである。

## 5 おわりに

本稿では、これまで経営学・組織論で研究されてきたナレッジマネジメントに関わる概念やツールを整理するとともに、アグラノフの研究に基づきながらアメリカの協働ネットワークのナレッジマネジメントの過程や組織間学習のあり方を明らかにしてきた。アグラノフは、これらは実地調査から生まれたものであり、決して探求の宇宙を完全なものにはしているわけではないと総括している。形式知や暗黙知がどのようにネットワークの解決策やプログラム、共同事業、そして意思決定に至る場合もあるが、これらに変換されるかについてはさらに多くの解明が必要であるとする。

ただし、どういう文脈にしても容易に見つからない暗黙知を探し続けるのは困難がある。協働や協働ネットワークが政策実施過程に位置づけながら理解されてきたように、政策決定に関わる協働ネットワークは組織論の視点に加えて、公共政策学の理論に依拠して分析した方が把握できることが広がる可能性がある。政府間関係もそうであるが、行政活動のすべてが協働ネットワークで展開されているわけではない。伝統的な官僚制組織のあり方や集権的な構造と対比させることで行政への理解が深まることも考えられる。実践共同体も、協働だけでなく、人材育成の観点から取り上げるなど、多角的に研究の可能性を探っていくことが今後の課題である。

### 注

- (1) Stewart (2001: 125) では、SECIプロセスとして、Nonaka and Takeuchi (1995) が引用されている。SECIモデルともいわれ、4つの知識変換モードのことである。①個人の暗黙知からグループの暗黙知を創造する「共同化」、②暗黙知から形式知を創造する「表出化」、③個別の形式知から体系的な形式知を創造する「連結化」、④形式知から暗黙知を創造する「内面

化」である。

- (2) アグラノフが研究対象とした14の協働ネットワークのナレッジマネジメント活動の概要は、表7.1としてまとめられており、Agranoff 2007 (132-137) を参照。各協働ネットワークが後述の4つのネットワークの種類のうちのどれに該当するかも整理されている。
- (3) ダービー・パートナーシップは、流域の保全活動のためのシンクタンクとして役割を果たすために、ザ・ネイチャー・コンサーヴァンシー(TNC)のオハイオ支部、農務省自然資源保全局(USDA/NRCS)、オハイオ州自然資源局、コロンバス市などの地方政府、環境保護団体および流域の市民によって運営されている非公式のグループである(Agranoff 2007: 245)。
- (4) 小規模コミュニティの環境インフラグループは、水開発部局などオハイオ州の行政部門、農務省農村開発部局などの連邦政府機関、オハイオ州立大学、民間融資機関、NGO、地域開発地区などが主要メンバーである。
- (5) シャレットは、プラット川下流域コリドーアライアンスで利用されたことがあるが、演習という位置づけであったにもかかわらず、土地所有者や地元政府関係者の間に不安と反発を招いたので、この試みは以来行われていないとされる(Agranoff 2007: 148)。
- (6) 実践共同体の先行研究の整理については松本(2019)を参照。

#### 参考文献

- Agranoff, R. (2007) *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. (2012). *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. and McGuire, M. (2003) *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bardach, E. (1998) *Getting Agencies to Work Together*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Davenport, T.H. and Prusak, L. (2000) *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.
- Nonaka, I. and Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press. (梅本勝弘訳 [2020] 『知識創造企業 (新装版)』 東洋経済新報社)

- Saint-Onge, H. and Armstrong, C. (2003) *The Conductive Organization*. Taylor and Francis.
- Smith, A.M. (2016) Knowledge by Association: Communities of Practice in Public Management. *Public Administration Quarterly*, 40 ( 3 ), pp. 655-689.
- Snyder, W. M., Wenger, E. and Xavier, B. (2003) Communities of Practice in Government: Leveraging Knowledge for Performance. *Public Manager*, 32 ( 4 ), pp. 17-23.
- Stewart, T. A. (2001) *The Wealth of Knowledge: Intellectual Capital and the Twenty-First First Century Organization*. New York: Doubleday.
- Wenger, E, McDermott, R. A. and Snyder, W. (2002) *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*. Harvard Business Review Press. (野村恭彦監修・櫻井祐子訳 [2002] 『コミュニティ・オブ・プラクティス』 翔泳社)
- Wilensky, H.L. (1967) *Organizational Intelligence*. Basic Books. (市川統洋・倉井武郎・阿部斉訳 [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)
- 城山英明 (1998) 「情報活動」 森田朗編 『行政学の基礎』 岩波書店
- 土屋耕平 (2023a) 「協働をどのように理解するか — 理論と実施ネットワーク —」 『中央学院大学法学論叢』 36巻 2号
- 土屋耕平 (2023b) 「協働の管理をめぐる一考察 — ネットワークと権力 —」 『中央学院大学法学論叢』 37巻 1号
- Harvard Business Review 編 (2000) 『ナレッジ・マネジメント』 (DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー編集部訳) ダイアモンド社
- 松本雄一 (2019) 『実践共同体の学習』 白桃書房