

「ポスト地方創生期」の地域におけるシェアリング ガバナンスの展開可能性に関する研究

吉田 賢一*

Research on Development Possibility of New Regional Sharing Governance in the Period of “Post-Local Creation”

YOSHIDA, Ken-ichi *

抄 録

地方自治の根幹であるガバナンスのあり方については、旧来の行政管理から地方分権の潮流に即して協働モデルが登場し、常に市民・事業者・行政の関わりが模索されてきた。そうした中で、人口減少を政策的契機とした地方創生の共時的展開の現状を踏まえ、本稿では、まず民間のマネジメント手法の導入による効率性を企図したNPM、地域アクターによる協働の困難性を克服するためのNPSやNPGなどの行政モデルの概念を整理した。さらに、昨今におけるICTの発達やAIの実現可能性の向上が、シェアリングエコノミーの発展を招来していることに鑑み、行政管理の時代から今日に至る我が国における自治体ガバナンスのモデルについて概観するとともに、その限界を突破する契機としてのシェアリングガバナンスを、制度的、技術的視座から考察し、その根幹にある互酬的な「共有（シェア）」の概念より照射した、新たな地域ガバナンスの構成要件の彫琢と、その可能性の提示を試みた。

キーワード：Local Creation Policy, Neo-Atomized Society, New Public Service (NPS), New Public Governance (NPG), Sharing Economy, Sharing Governance, ICT, Sharing Cities (SC)

1. 地方創生のインパクト

2014年より人口減少の克服と地域活性化を目指す「地方創生」と「成長戦略」の推進が政府主導で進められ、年間数千億円規模の財源や国の総合戦略の支援策を活用し、各地方の地方版総合戦略が策定されている。しかしながら、各地域においては様々な公共的課題の解決に向けて、限られた資源で取り組まな

くてならないという現状があり、それらを打開する具体的な方向性は必ずしも明確に示されていない。

こうした現状を鑑みるに、持続的に発展していくための原動力となるパラダイムと、それに根差した新しい社会システム構築の模索が緊要となっているのである。

* 筑波学院大学経営情報学部、Tsukuba Gakuin University

1. 1. 地方創生政策の現状と課題

地方創生政策の推進にあたっては、年間にして数千億円規模の財源が調達され、国の成長戦略の支援策や各地方版総合戦略に基づいた具体策が展開されている。そして成長戦略の柱として、高齢者の地方移住を核とするCCRCの拠点づくりや、インバウンドをターゲットとした観光振興を担うDMOの整備が進められており、地方創生は、交付金による補助の段階から次の自立的発展（boost up）の段階¹⁾を迎えている。

しかしながら、地方創生政策が描く全体的な将来像は依然として明示されていない。ふるさと創生事業や全国総合開発計画など、従前から多様な国の誘導政策スキームはあったが、もともと地方・地域にはストック経済をベースにして持続可能性を保つ「智慧」を有している。だが、その潜在性は見過ごされたため、地方の活力創出に向けた取組みが体系化されていないのが現状である。

また、地方創生政策と唇齒輔車の関係にある地方分権改革が同時並行で進められており、地方に対する一定の権限移譲に加えて、規制緩和による改革提案を自治体から募るパターンと、自発的に手を挙げて希望する自治体に選択的に権限を移譲するパターンが導入されている。しかしながら、個々の政策の積み重ねを踏まえた、目指すべき地方分権の理念型から照射しての合理性の有無などについての検証は、ほとんど実施されていないのが現状である。

人口減少や高齢化が深刻化する一方で、財政的な制約がある中で、国全体での生産性や効率性の向上といった視座は肝要だが、今の政策設計や実施の組織体制のままでは、早晩に限界を迎えることが容易に想定される。加えて、東京オリンピック・パラリンピックが開催される2020年以降、具体的な目標を持つことができている現状を勘案すれば、地方創生による地域開発の全体像を見定めること

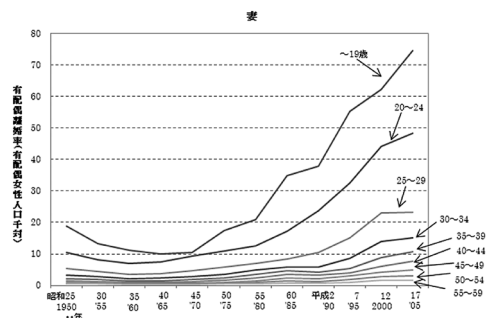
は、喫緊の課題となっているのである。

一方で、ICTやAIの技術を活用した新たなIoTデバイスにより、「シェアリングエコノミー」が進展しつつあり、地方における生活様様は大きく変化している。従って地域の課題解決は、旧い「行政管理」ないし「統治」によるのではなく、行政、民間そして市民が「協働」して解決をするネットワーク・ガバナンスの時代となっており、地域におけるガバナンスのあり方は、変化の揺籃期にあるといえるのである。

1. 2. 地域社会の変化

地方創生を動かしている大きな要因には、地域社会の構造的変化がある。その最大の影響因は、従来から指摘されてきた核家族化の進展に加え、高齢化の進展（独居老人＝パートナーと死別した高齢者の増加）によるエイジングシングル化、非婚率の上昇によるパラサイトシングル化、若い女性の離婚によるディボースドシングル化、事実婚の増加などが挙げられる。すなわち地域社会を構成してきた日本型家族が融解している状況が看取できるのである。

例えば、有配偶者離婚率（女性の場合）の



図表 1-1 有配偶者離婚率の推移

出典 厚生労働省、平成 21 年度「離婚に関する統計」の概況、図 3-1 夫妻の同居をやめたときの 59 歳までの年齢（5 歳階級）別に見た離婚率（人口千対、同年別居）の年次推移 一昭和 25～平成 17 年を再掲。

推移をみると（図表1-1）、24歳以下の離婚率が上昇しており、シングル化が進んでいるという実態が分かる。また、年齢層、性別ごとに貧困率（2012年）の推移をみると、女性の20～24歳、75～79歳の貧困率が高いが、特に若い女性のシングルマザーなど単身化による経済的困窮が原因と考えられる。

一個人の生涯における単身あるいは独身である期間の増加に伴い、必然的に家族は融解し、家族を基礎単位としてきた行政サービスのパラダイムの転換が求められることとなり、従来のガバナンスの仕組みを抜本的に見直さざるを得ない状況が生まれつつあるのである。しかも従来からあった単なる近隣とのコミュニケーションの隔絶による孤立がある一方で、ITの発展によるSNSの普及などにより、ネット空間では他人と緩くつながることができる相対的な孤立化の状況が生まれている。こうした、相対的なシングル化が進んだ社会現象を、筆者は「ネオ・アトム化社会（Neo Atomized Society）」²⁾と呼んでいる。

2. 新たなガバナンス理論のモデル

地域における社会のあり方が大きく変わりつつある中で、様々な研究者によるパラダイム構築が模索されている。ここではそのうちの代表的なものとして、New Public Service Theory（以下、NPSという。）と、New Public GovernanceあるいはNew Governance Paradigm Partnership Theory（以下、まとめてNPG等という。）について、整理をしておくこととする。

国連³⁾がまとめた行政経営改革の世界的潮流を概観すると、豪州、カナダ、ニュージーランド、英国、米国などアングロサクソンの国々では、New Public Management（以下NPMという。）が主流となっており、欧州では地域統合と共同、ラテンアメリカでは市民社会のオープン化、東欧・中欧では行政

モデルの変形・合併・現代化・適合、アフリカでは様々な取組みの複合的な結果を伴っての改革となっている。そしてアジアでは土着文化に根差したコミュニティや家族に重きを置きつつ、国家権力の介入に対する精神的抵抗感が少なく、むしろ外国から流入する改革モデルには些か疑問が持たれる程度となっている。以上のことから、行政改革や自治の仕組みの改革にあたっては、行政が直接手を触れるか触れないか、具体的な手法で介入するかしないかで、ガバナンスの内実が変わってくることに留意が必要となる。英国やニュージーランドを中心に「小さな政府」のイデオロギーに根源を持ち、一定の潮流となっているアングロサクソン系国家のNPMは、民間企業の効率性を追及した経営管理の仕組みを、行政部門にも導入しようとする手法といえる。この手法はValue for moneyの理念に従って、エージェンシー化や民営化をも含めた幅広い経営政策のバリエーションをもって、より質の高い行政サービス活動の展開を狙いとしており、強制競争入札（compulsory competitive tender）や市民憲章（citizen charter）などのツールが一般的となっている。

NPMが行政の現場に導入され、また、各種の行政研究に強い影響力を与えるようになったのは、一般的に1980年代とされているが、1991年にオックスフォード大学ブラバトニック公共政策大学院（Blavatnik School of Government）のChristopher Hood教授によって理論的に定義されたのが始まりである。この概念は、公共部門を効率化、現代化することを目的とし、市場志向のマネジメントを公共部門に導入することによって効率化を達成しようとする。しかしながらその一方で、市民は「顧客」として位置づけられているが、効率性を追求するあまり、公共性に根ざした価値観が相対化され没却する恐れが指摘できる。

そこで次に登場したNPS理論は、NPMにおいてもその残滓がある縦割りの行政部門を前提とした古い統治理論から、そもそも立法・行政・司法の三権を委ねた淵源である市民をベースに、水平ネットワーク型の相互連携あるいは協働型の統治、すなわち「協治」=ガバナンス理論(governance)への移行を示す、抜本的な行政パラダイムの転換を意味するものとなっている。NPSの理論的礎石であるDenhardt夫妻によれば、民主主義の理念のもとに、市民の求める利益の実現を優先することを目的として、政府は、市民に「奉仕する」(Serving)存在である。この場合、政府は、NPMの民間経営の視点や市場原理は優先せず、市民がガバナンスのプロセスに加わることができるように、市民の声を「聞き入れ」(Listening)ることが重要であるとされる。⁴⁾ 其中で、政府は階層的構造を有した「管理者」ではなく、あらゆるアクターが対等となるネットワーク型社会の「ピースキーパー」として、様々な公共的サービスの供給を支援するエージェントの役割を果たす、諸アクターの一つとして存在することとなる。

「新古典派経済学と公共選択論、合理的選択理論に基づくNPMは、公共サービスを互いに競争関係にある独立した単位が提供することを強調し、経済性と効率性に焦点を当てるが、これに対し、NPSをさらに発展させたNPGは、組織社会学とネットワーク理論に基いて、公共マネジメントにおける細分化や不確実性⁵⁾を指摘する。NPMは伝統的な行政理論がNPG等に進化する途上にあり、また、政策形成とサービス提供のあり方を大幅に転換させるものとして、NPG等に至っている。NPSとNPGの「いずれも、公共サービスにおける市民の共同生産とサードセクターによるサービス提供に中心的な役割が付与されている。」⁶⁾さらにNPG等は、「市民中心のガバナンス」若しくはネットワーク・

ガバナンスとも言われ、伝統的な行政が階層制や公務員、NPMが市場、買い手、供給者、顧客、契約者など諸アクターを含むのに対し、ネットワーク、パートナーシップ、市民のリーダーシップなど⁷⁾、市民を中心とした諸アクターの関係性を、政策形成の中心に置いている。

NPG等のシステムは、「伝統的な行政で見られたような政府が統治する古典的行政理論(Public Administration; PA)のようなシステムとも異なり、また分化・外部化・専門化した公的部門のアクターが中心であったNPMのシステムとも異なっている。市民の扱ってもPAでは公共サービスの「受け手」であり、NPMでは「顧客」であったものが、NPG等では「共同生産者」(Co-producer)となる。⁸⁾すなわち、公共を担う市民がサービスの「提供者」の一翼を担うことが想定されているのである。PAでは、これまでプロの行政マンが公共サービスを提供していたが、「受け手」の利用者であった市民やサードセクターの団体も、公共サービスの供給システムにおいて重要な機能と役割を果たすこととなる。「PAにおいては公共財(public goods)が、NPMにおいては公共選択(public choice)が公共的論点として重視されていた⁹⁾が、これに対してNPG等においては、「市民の間で共有された公共の価値(public value)が重視されることとなる。」¹⁰⁾NPSでは市民の声を聞き入れることで、市民中心型のネットワーク・ガバナンスが形成されることが目的とされていたが、NPG等では市民も公共を担うアクターの一員としてネットワーク・ガバナンスが構築されることが企図されている。すなわち、NPG等では、市民間、あるいは市民と行政のコミュニケーション力が重要となるのであり、市民の「民度」は極めて高いレベルに設定されることとなる。(図表2-1)

NPG等のもとでは、相互に関わり合う数多くのアクターが公共サービス供給に携わっ

トピック	Old public administration (PA)	New Public management (NPM)	New Public Service (NPS)
理論的基礎	政治学、繊細な社会科学	経済理論、積極論者の社会科学	民主的理論
人間行動の合理性とモデル	管理の合理性、公共の利益	技術的、経済的合理性、自己利益	戦略的合理性、市民の利益
公共利益の概念	政治的、法による庇護	個々の利益の集積	シェアされた諸価値についての対話
市民サービスは誰に対するものか	クライアント、有権者	カスタマー	市民
政府の形態	「漣く」 政治的に定義された対象に集中する業務執行	「操縦する」 市場の力に対する触媒としてのサービス	「サービスする」 市民社会における利益をめぐる交渉と仲介
公共の目的を達成するためのメカニズム	政府機関を通じた公共事業	私的な非営利エージェンシーを通じたメカニズムとインセンティブの創造	公的機関、非営利の私的機関との連携構築
アカウンタビリティのアプローチ	選挙で選出されたリーダーに対して責任を負う階層的な行政管理者	市場によって生み出される成果 自己利益の集積結果	法、価値、専門職のモラル、市民の利益によって導かれる多面的な願を持った公共の奉仕者
行政のデザイン	役人に対して付与する限定的な決定権	起業家的目標を達成するための幅広い対応力	必要だが抑制的で責任を負える範囲の決定
想定される組織構造	トップダウンの権威とクライアントの統制による官制的組織	エージェンシー内での基本的統制を行う脱中央集権的組織	リーダーシップをシェアする共同体的構造
想定される役人のモチベーションの基礎	賃金と便益、市民サービスの保護	起業家精神、政府の規模と機能縮小への願望	公共サービス、社会に対する責任への願望

図表 2-1 行政モデルの比較

出典 Janet V Denhardt and Robert B. Denhardt (2015), “The New Public Service: Serving, Not Steering,” 4th Edition, Routledge, Table2.1, pp.26-27を基に筆者作成。

しており、政策形成のプロセスが多数存在する。従って、ネットワーク上のアクター間の契約によりガバナンスが形成されることとなり、意思決定の手続きにおける民主的統制の重要性がこれまで以上に高まっているといっても過言ではない。

しかしながら、このように、NPM の後を説明する理論にはいくつかのモデルがあるが、高い「市民性」を発揮している自治体や地域が、政策領域ごとに部分的には存在していたとしても、全面的なガバナンスモデルとして確立されている段階にあるとは、依然として言えないのである。

3. 地域ガバナンスモデルの変遷

翻って、これまで我が国においても、地域ガバナンスについて、いくつかのモデルが認められる。

地方分権化（2000年以前）は、規制行政を中心とした公共課題の解決を基本としつつ、

先の古典的な PA のモデルが相当していた。

一方で、行政資源が限られている中で、多様に高度化した市民ニーズに対応していくためには、地域内の多様なアクターと連携して課題解決策を見出す「協働」の概念が登場した。さらに、2001年の小泉内閣以降に NPM の概念が導入され、行政の経営効率化を図りつつ、政策プロセスを民間に近づける改革が進められた。ここでは市民は3つの「C」の顔を持つこととなる。すなわち、公共サービスを求める「消費者」(Consumer)、また、サービスの質に関わる政策形成過程の重要なアクターとしての「顧客」(Client)、そして政策評価のプロセスに参加をする原初的な意味における「市民」(Citizen)の3つである。さらに、地域の企業は「企業市民」、行政は「公務員市民」としてお互いに市民と連携して課題解決を図る取り組みが求められるようになったのである¹¹⁾。その流れを基底として受け継ぎつつ、2009年の民主党政権下では、住民や NPO 主体で地域の課題解決を行う「新

しい公共」の取組みが進められ、我が国でのNPSやNPG等の萌芽ともなったといえるのである。

そして、2014年以降、地方創生政策期に入り、地域主体の活性化がより一層求められる中で、「協働」の概念が依然として抽象的であるため、現実的な作動のメカニズム、即ち地域経済の活発化の動態にまでつながることがなく、行き詰まり感を露顕するようになった。

そうした閉塞感の中で、インターネットの普及により多面的な情報プラットフォームが構築されることで、新たに、「共有（シェア）」のパラダイムが台頭してきたのである。

「シェアリングエコノミー（Sharing Economy）」という新しい概念は、アメリカのシリコンバレーから生まれたとされるが、物やサービスを自分だけで所有・利用するのではなく、インターネットを使って情報を共有することで、必要な人が必要なタイミングで必要なモノやサービスを利用できる新しい経済概念となってくる。初期投資（購入費）や維持費といった、所有するために生じるコストを削減できるという点で、明らかに基礎体力が弱い地域経済との親和性には極めて高いものがあるといえるのである¹²⁾。

この段階での行政は、社会的課題を解決し、公共の価値を追求するために、地域社会のリーダーシップを他のアクターとシェアすることで、市民が主体的に行うサービス供給

のサポートが主たる役割となることが想定されるようになってきている。こうしたことから、NPG等の実現可能性を含みつつ、地域ガバナンスのパラダイムは新たな段階を迎えているといえるのである。（図表3-1）

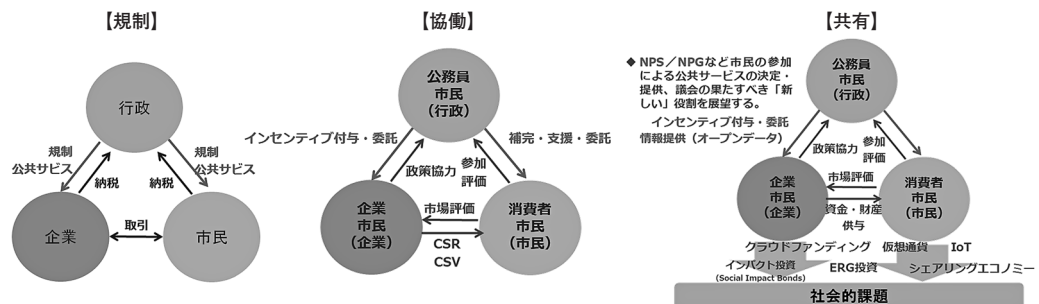
4. 新たな地域ガバナンスを見通す視座

これまで理論的変遷を踏まえ、新たな地域ガバナンスをデザインしていくためには、民主的な意思決定を担保するシステムとしての位置づけを図ると同時に、それを機能的に作動させる制度的な視点が重要となる。

加えて、これまで、ITの発展といった科学技術がガバナンスの仕組みに影響を与えている側面（例えば電子民主主義など）は大きく、こうした技術的な視点からどのような可能性があるのかを検討することが重要となっている。

4. 1. 制度的視座

ここでは、大きく地方自治法等の法制度をはじめとした記述可能な形式知と、公共的課題の解決を図るために、地域において、従来から実施されてきた経験や慣習等による独自の智慧など形式化した知識を裏づける、あるいは記述不可能な経験などを意味する暗黙知といった2つ視座からのアプローチが考えられる。



図表 3-1 規制・協働・共有の時代

4. 1. 1. 形式知的アプローチ

日本国憲法の「地方自治（第8章）」に基づき、また、地方分権一括法の施行（2000年）により地域経営の自由度は飛躍的に高まった。決まっていることを実施する行政の役割だけではなく、様々な利害を調整し統合し方向づける、まさに民主的政治の態様こそが重要となってくるのである。そして住民参加が地域経営には不可欠なことが認識され、その取り組みは市民参加あるいは市民参画の名のもと、様々な実践されている。

そうした動きに平仄を合わせて、「第27次地方制度調査会」の答申に基づき、2004年自治体内に自治組織を設置できる制度が制定され、この組織は地方自治法に基づく「地域自治区（一般）」と、合併特例法に基づく「地域自治区」と「合併特例区」の3つとなっている。

また、法制度とは別に、エリアマネジメントや日本版 BID (Business Improvement District) 制度など地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組みを進めることを企図した運営ノウハウのモデル化などの形で、様々な知識や技法が体系化されている。

このことにより新たなガバナンスを実践するための枠組みづくりが、必要かつ十分とは言いつれぬまでも、一定程度進展してきたといえるのである。

4. 1. 2. 暗黙知的アプローチ

一方で、我が国をはじめとした世界各国の一般的な地域社会においては、従来から有する課題解決に向けたガバナンスにつながる智慧などの暗黙知が、相当程度存在していることは議論を待たない（図表4-1）。

町内会・自治会	◆身近な地元組織団体であり、ほとんどの地域に存在する。活動は、地域住民の参加により、盆踊りや祭りの準備から始まり、公園の草むしりや排水路の清掃などが行われている。関連する組織として防災活動を担う消防団、地域活動の原動力でもある青年団などもある。
PTA	◆小学校など学校に通学する児童・生徒の父兄のみで組織する団体ではあるが、学校や生徒に対する支援活動に留まらず、近隣地域の清掃や地域活性化の支援活動を行うこともある。
民間非営利団体 (NPO) 非政府組織団体 (NGO)	◆国際協力、医療、教育など専門的な分野において、住民に近い立場で公共的な活動を支援する団体である。国内においても災害支援や地域活性化の活動に積極的に関与している。
まちづくり・村おこし事業	◆各地で行われている地域活性化事業であり、地域住民をはじめ行政や企業による参加、あるいは第三セクターと呼ばれる組織や協議会を新たに設置し、実施・運営される。一般に組織体制は柔軟であり、行政を補完する立場での活動が期待されている。
建設資材供給事業	◆市町村などの自治体が、地域の住民にセメントや砂利などの建設資材を供与して、住民が工事を施工する施工方式。対象とする分野や施工方法は非常に多様で、実施されている地域・自治体により名称も異なるが、長野県下條村など国内の多くの地域で実施されている。
アダプト・プログラム	◆アダプト (ADOPT) とは英語で「養子にする」を意味する。市内一定区画の公共の場所を養子に見立て、清掃美化などの活動を通じ、市民が町を我が子のように愛情を持って面倒を見るかたわら、行政はこれを支援する。市民と行政が互いの役割分担を定め、両者のパートナーシップの下で美化を進める方式。

図表 4-1 暗黙知的アプローチの事例

出典 徳永達己, 「地方創生の切り札 LBT アフリカから学ぶまちづくり工法」(大空出版, 2017年), 「表6 我々の身の回りで展開されている LBT の類似事例」, p.216を再掲。

例えば、沖縄地方の「ユイマール」に代表されるように、結いや協働（ユイ）によって順番（マール）に労力交換を行なう相互補助といった、いわば労働力の共有化によって、様々な課題を等しく解決していこうとする生来的なノウハウや智慧が全国各地で蓄積されている。

それらの持つ特質を解析し、一定のプラットフォーム化を図る中で、多様な地域社会の課題解決に資するデータを整えるための歴史的解釈など、様々な学際的検討が期待されているところである。

4. 2. 技術的視座

次に、ICTやAI、さらにはデバイスとして拡大しているIoTの可能性が、ガバナンスに大きな影響を与えており、とりわけ行政分野では様々な活用方法が考えられている（図表4-2）。AIの可能性は、人の仕事を代替・効率化するだけでなく、人にはできない膨大なデータの処理などの業務を行ったり、人の何百倍・何千倍も速く処理したり、24時間365日休みなく働くことをも排除しないので

ある。即ち、業務の効率性、速達性、正確性、リスク管理といった点で、民主的な政治を可能とする新たな市民基点のガバナンスの可能性が期待できるのである。

また、IoTやクラウド、インターネットのプラットフォームによるシェアリングエコノミーにより、スマートシティ分野への活用などが具体化していることから、地域課題の解決においては、技術的可能性が必要不可欠な要素となっているのである¹³⁾。

ここで類似したアプローチとして、ジョージタウン大学とローマ大学の LUISS Guido Carli による「LAB GOV.City」がある。このプロジェクトでは、イタリア国内での様々な実証実験を踏まえ、5年間にわたり全世界151都市の418の事例について分析を行い、「都市の共有財」から「共有財としての都市」への変遷を測定している。その結果を踏まえ、「シェアされた (shared)」、「多中心的 (polycentric)」、「共同的 (collaborate)」という3つのガバナンスの実用化スキームを提起し、具体的な実現のための手順 (protocol) を一般に開示している¹⁴⁾。

分野	活用方法
教育	・教育クラウド・プラットフォーム ・プログラミング教育
医療・介護・健康	・医療情報連携ネットワーク(EHR) ・医療・介護・健康データ活用モデル(PHR)
働き方	・テレワーク
防災	・Lアラート ・G空間防災システム
農林水産業	・スマート農業・林業・漁業モデル
地域ビジネス	・地域ビジネス活性化モデル ・マイキープラットフォーム
観光	・観光クラウド ・おもてなしクラウド ・多言語音声翻訳
官民協働サービス	・オープンデータ活用 ・ヒッグデータ活用 ・シェアリングエコノミー
IoT基盤	・データ利活用型スマートシティ

図表 4-2 行政分野における AI 活用可能性の例
出典 総務省、「地域 IoT 実装推進ロードマップ（改定）」（2017年）より再掲。

そこではガバナンスのシェアについて、5つの原則が挙げられている¹⁵⁾。まず、ガバナンスを担う「組織の共有 (Co-governance)、特別の機能を有した地方政府 (Enabling state)」であり、これらが本稿でいう制度的視座の形式知に当たる。次に、「社会的、経済的な貯蓄」(Social and economic pooling)と実証実験主義 (Experimentalism) であり、これらが暗黙知に相当する。そして、協働を円滑化するデジタルインフラなどの「技術的正当性」(Tech justice) だが、これが技術的視座に該当する。そしてガバナンスのシェアを実現するための具体的ツールとしては、法制度 (legal and institutional) とデジタル技術 (digital and technological) に加え、経済・財政 (economic and financial) の3つの側面からのアプローチが挙げられている。

このことから本論のアプローチにおいては、依然として省察の余地はあるものの、その分析手段としての操作性や精度を高めるため、さらなるブラッシュアップが必要となるのである。

5. シェアリングエコノミーがもたらす「協治」の可能性

このように、新たな地域の課題解決を図る、地域活性化の新しいパラダイムとしての「共有 (シェア)」により、インターネットを介して個人と個人の間で、使っていないモノ・場所・技能などを貸し借りするサービスの需給からなるシェアリングエコノミーが実態経済化しつつあり、ガバナンスへの適用可能性が生まれていることは否めない。

もとより、我が国にも伝統的に、互助や共助の考え方は存在している。しかしながら、新たな「共有 (シェア)」の考え方は、一方的な施しとなる「扶助」とも異なる。対価を払って対等にサービスを楽しむ「互酬」的な考え方をベースに、限られた私的な財産

を、共有するメンバー間での調整を通じて限定的な独占的使用を認めるところが、「共有 (シェア)」の最大の特徴である。そうした点だが、「うち」と「そと」とを区別する価値観 (例えば、土足で家に入らない穢れの意識など) が明確に残る日本人にどの程度通じるかは、まさにこれからの政策的、あるいは実践的な取組み次第だといえるのである。

5. 1. シェアリングエコノミーの現状

内閣府の試算によると¹⁶⁾、シェアリングエコノミーに分類される民泊、クラウドファンディング等の合計で5,250億円に上るとされる。さらに矢野経済研究所によれば¹⁷⁾、「2017年度の国内シェアリングエコノミーサービス市場 (事業者売上高ベース) は、前年度比132.8%の716億6千万円となった」としている。「シェアリングエコノミーサービスの市場規模について、乗り物・スペース・モノ・ヒト・カネのサービス分野別に見た場合、最も市場規模が大きいのは、乗り物のシェアリングエコノミーサービス」で、「次に市場規模が大きいのは、スペースのシェアリングエコノミーサービスとなっている。スペースのシェアリングエコノミーサービス市場の中で最も構成比が大きいのは「民泊サービス」であり、訪日外国人客の増加に合わせて今後も利用が増加していくと予測」している。また、「シェアリングエコノミーサービス市場全体の2016年度から2022年度までの年平均成長率 (CAGR) は17.0%で推移し、2022年度の国内シェアリングエコノミーサービス市場 (事業者売上高ベース) は1,386億1千万円に達する」としている。従って今後とも、シェアリングエコノミーの基調的動向は、変わることなく発展することが想定されるのである。

一方で、シェアリングエコノミーで地域の行政課題を解決する自治体に対しては、シェアリングエコノミー協会が「シェアリングシ

ティ」認定制度を開始し、北海道天塩町、岩手県釜石市、千葉県千葉市など全15自治体が認定を受けている。また、内閣官房 IT 総合戦略室シェアリングエコノミー促進室では、2019年3月に、「シェア・ニッポン100～未来へつなぐ地域の活力～」において76の自治体を挙げているが、2020年までに全国100事例の紹介を企図しており、まさに官民挙げての取組みが進められている。

5. 2. 地域ガバナンスの特徴

先に述べたとおり、NPS や NPG 等の新しい地域ガバナンスにおいては、関係者間のコミュニケーションの円滑化と、民主的意思決定の合理化をいかに可能とするかが要諦となる。

この要諦を確保していくために、先に示したデザインの視座から得られる地域ガバナンスの特徴を整理しておくこととする。

まず、制度的視座の形式知アプローチによると、NPM などが民間の経営効率化のノウハウを利活用することから「経済性・効率性」、IT の利活用による空間を超えた取組みが可能となることから「超域性・波及性」、知識化であらゆるアクターとの共有化が可能となることから「客観性」、そして知識化によって目的に対する施策の体系化が実現することから「合理性」といった特徴が、それぞれ導出される。

伝統的な暗黙知アプローチによると、地域の関係者をつなぎ合わせた機能的な取組みからは「ネットワーク性」、個人ではなく、近隣（地域つながり）の利益のための行動からは「包括性」、行政の補助等があっても、事業は地域で担う運営方法からは「自主性」、そして民主的な手続きを踏まえた価値観からは「代表性」といった特徴が看取できる。

次に、技術的な視座からは、IT の利活用による空間を超えた取組みが可能となることから「超域性・波及性」、地域の関係者をつ

なぎ合わせた機能的な取組みから「ネットワーク性」、個人ではなく、近隣（地域つながり）の利益のための行動からは「包括性」、知識化であらゆるアクターとの共有化が可能となることから、「客観性」といった特徴が導出される。

これらの特徴は、従来からの限定的な空間である地域ないしコミュニティでの意思決定のメカニズムとは明らかに異なっている。これらの特徴をもれなく具備していくことで、地域ガバナンスのプロトタイプが得られると考えられるのである。そして、地域ガバナンスを具体的に作動させるためには、「共有（シェア）」のパラダイムが、実践的な試用に耐えられなければならないこととなる。

それでは、「共有（シェア）」のパラダイムを有効化するためには、いかなる構成要件が必要となるのであろうか。

この議論を具体的に展開するために、世界規模で展開する地域経営の実践に関連して、「シェア」の仕組みを活用した「シェアリングシティ」（Sharing Cities; SC）の事例を収集している「Sharing Cities - Activating the Urban Commons」を紐解きつつ、新たな地域ガバナンスの構成要件の彫琢を試みることにする。

5. 3. 新たな地域ガバナンスの構成要件

同書において、著者の一人である Neal Gorenflo は各事例から次のような「シェア」のパラダイムが成り立つための要件を提示している¹⁸⁾。

第一は連帯（Solidarity）である。SC の取組みは、高度なテクノロジーや市場を万能とみなす世論に対して、アリストテレスの時代のより善く生きる人々が築く都市国家の理念に基づいた「挑戦的営為」だとしている。その第一義的な機能は、共有財のために共に働くことを可能とし、すべての人々を社会に統合する、「連帯性」にあるとしている。

第二は、分散構造 (Distributed architecture) である。SC は、官僚機構によって、個々に分離された領域に機能を集中化させる現代的な都市経営から、オープンネットワークを通じたリアルタイムの処理を実現するために、都市中に課題解決機能を張り巡らす分散したネットワーク化構造へと転化している。それは、多目的なゾーニング、モジュール構造、事業基準の多機能的な資産活用、web サイト上におけるエネルギー、水、廃棄物などの処理等によって特徴づけられる。そして、そのためには一層、民主的なマネジメントが重要となる。

第三に、個人の満足は市民の豊かさ (Private sufficiency, civic abundance) と同値である。SC は、規模を縮小した消費を強要する「剥奪」や「退屈」ではなく、「豊かさ」や「幸せ」への近道である。個々に楽しく利得が得られる取組みは、市民全体にとってその社会的厚生を高めることにつながる。

第四に、共通のニーズと共にデザインされた解決策 (Common need, co-designed solutions) である。SC は、共通する市民のニーズや、トップダウン型の万能な解決方法に対して、実践的でコミュニティベースの解決策に焦点を当てている。そのためにはコミュニティの市民が、自主的に課題解決へ取り組む行動を起こすことが重要となる。

第五に、相対取引に対する変化した対応 (Transformation over transaction) である。

SC は住民が互いのために働くといった能力の錬成に役立つような解決策に重きを置いている。協働する能力の錬成につながるサービスの創出は、変化に対応しつつも社会的な財を生み出しそれが新しい協働につながり、長期的な発展の軌道へとつながっていく。

第六に、ローカルな統制とグローバルな協働の均衡 (Local control, global cooperation) である。SC は、グローバルに協働する、民主的な数多くのローカルに存在する力の中心

を創造することとなる。地方政府は互いに結び付いたオープンソースともいえるべき各都市の共有財に関連する技術を発展させる。Airbnb や Uber は、各地でローカルに民間によって保有されているが、グローバルなプラットフォームでもつながっており、かつ民主的に統制されているサービスの事例だといえる。

第七に、拡大の規模だけではなく、複製することによる効果 (Impact through replication, not just scale) である。SC は、システムティックに解決策を文書化し、それをプロトタイプとして、他の地域に当てはめて複製することを可能とする。それには最小限の技術と政策投資が必要だが、規模によっては一から作り上げることには大変な労力があるため、複製したものを横展開する方が円滑に実現できる。即ち規模と複製を上手く使い分ける戦略が必須となる。

第八に、分野横断的なコラボレーションと複合的な解決策 (Cross-sector collaboration, hybrid solutions) である。地方と異なり都市部では、政府や市場と利害関係をめぐって多角的に交渉するほかに解決の選択肢はない。「代表性」に配慮した政治的な駆け引きに、いかに合理性を持たせるかが重要となる。

第九に、システム思考と共感 (Systems thinking, empathy) である。

住民、都市プランナー、地方政治家等のステークホルダーは、互いに共感し合い、小さな争点が集積したポイントや管轄する地区に矮小化するのではなく、全体に最適化した解決策を共にデザインすることが求められる。まさに誰もが理解し得る客観的合理性が必須となる。

第十に、構築と戦いの連続性 (Build and fight) である。

多くのプロジェクトには基金も行政による許可も必要ないが、SC は共有財の発展のために、直接的に役立つ機会を確保しなくては

ならない。そこで、政治的変化が必要であるならば、依存や受け身の姿勢は決して賢明ではない。共有財は政治的にも戦い勝ち取られたものであり、長期的なビジョンとコミットメントが必要となる。

そして第十一に、生活の質、安全、独自性による競争の優位性 (Competitive advantage through quality of life, security, and distinctiveness) である。

SCはこれら11の要件を有する形で成立するものと考えられるが、これらは Neal Gorenflo が分析した事例から導出されたものであって一つの結論に過ぎず、もちろんその他の要件の可能性も十分に考えられる。

いずれにせよ SCは、社会的にも、環境的にもエコシステムとしての修復力をはらんでおり、持続的に生存していくための大いなる「場」でもある。安定的な世界では、支援をしてくれるコミュニティや利用できる資源が豊かにあるという優位性は、魅力的な自治を維持するセイフティネットともなる。そして共有財が持つそれぞれの地域の文化的、伝統的独自性こそが、むしろ SCのグローバルで健全な競争状態を生み出しているのである。

5. 4. 結語～シェアリングガバナンスの実現可能性

これまでの議論をまとめるにあたり、11の構成要件を参考に、SCが成り立つためのシェアリングガバナンスの可能性を踏まえつつ、今後の展開について整理しておくこととする。

構成要件に符合していると考えられる事例として、組合型の組織運営と地産地消を組み合わせて持続可能な地域循環型経済を目指す「クリーブランド・モデル」といわれるエバークリーン共同組合¹⁹⁾が挙げられる。同組合は、各公共団体やオハイオ州北東部の慈善事業を行っているコミュニティや大学団体等とのパートナーシップを基に、2005年に設立さ

れた。インターネット上のプラットフォームを活用してはいないが、このモデルでは、地域の雇用を生み出しオープンで共同的でフェアな循環型の地域経済システムの構築を目指している。その事業内容としては、事業計画のレビュー、フィージビリティスタディ、シェアサービスなど多様なビジネスコンサルティングを担っており、組合としては地域経済に資する事業に投資を行っている。この取組みは、主として第一から第六までの要件を包含しているといえる。これとは別に、組合型ではないがフランス南西部のツールースを中心に展開されている「la Ruche qui dit Oui!」²⁰⁾も、地産地消を目指しフェアで共同的なシステム構築に取り組んでいる²¹⁾。この取組みも第一から第六までの要件と合致している。

これらの事例は、11の構成要件のすべてを満たしているわけではなく、しかも City(都市)の事例ではない。しかしながら、11のうち過半の要件を満たしていることは、シェアリングガバナンスの実現可能性を示しているともいえよう。こうした取組みの一つ一つが集積し神経系のシナプスの如くつながっていくことにより、シェアリングガバナンスが実現していくものと考えられるのである。

また、地域の課題解決にあたって、ICT等の技術的可能性の利活用も含め、民主的な意思決定のプロセスを担保しつつ、自治の合理性を高めることができているのか、依然として明確なデザインの方向性の提示と、その検証可能な成果が得られているわけではない。現時点では、住宅、移手段、食料、労働、エネルギー、土地・空間、廃棄物、水、技術、資金といった限られた地域資源のシェアの仕組みの活用だけであって、ガバナンス全体に体系化できる段階にはないといえる。

従って、さらに多くのシェアリングガバナンスの事例を解析し、帰納的に構成要件を抽出することが必要となる。ガバナンスの仕組

みや理念そのものの「共有（シェア）」について、Sharableの前掲書では、大規模な地域開発ではなく、公園のようなより小さな地域資源の利活用や、協働で取り組みやすい事業の立ち上げなどによって、SCを創出するスキルの練成を示唆している。

このような現状を踏まえ、まずは、シェアリングガバナンスをデザインする戦略的方向性を明確化することが、重要となってくるのである。つまりは小さく始めて大きく育て、最終的には均霈的に地域のガバナンス全体に広げるといった戦略である（図表5-1）。

さらに、今後の方向性として、地方自治法等法制度の仕組みや、近隣政府モデル・エリアマネジメント・BIDなどの都市経営のノウハウを体系化した「形式知」と、公共的課題の解決を図るために、まずは地域で従来実施

されてきた「結い」などの経験や慣習等による独自の智慧などの「暗黙知」から得られる知見を基に、それらを利活用するためのデータベースの構築が必須となろう。

その上で、ICTなどの技術的発展のインパクトに配慮しつつその利活用を図り、地域における意思決定の民主的合理性をいかに確保していくのか、その可能性について、社会的実験を通じて実証していくことが求められるのである。さらに蓄積した知見を活かしつつ、地域ガバナンスに技術的メリットを生かした「共有（シェア）」の概念を具現化させていくために、先の戦略的方向性に即して、個々の「共有（シェア）」の実践と、それらの結果に関する分析に基づく理論の構築を反復させ、終局的には、例えば先の11の構成要件等に照らしつつ、「実用化」につなげていく取組み

事例	地域	内容
Block by Block	ナイロビ（ケニア）	ビデオゲームの技術で、バーチャルに都市開発に参加できるツールを整備
協定方式	ボログナ（イタリア）	共有財の維持と再生産を図るために、市民と市との協働を規定
SynAthena	アテネ（ギリシア）	各地域の活性化プロジェクトをオンラインのプラットフォームで結合
Loomio	ハンブルク（ドイツ）	200人の芸術家が協働して空間の利活用を図るオープンソースアプリケーションの開発
Neighborhood Partnership Network	ニューオーリンズ（アメリカ）	市の計画への市民参加の促進を企図した取組み
Club of Gdansk	グダニスク（ポーランド）	分野横断的に行政管理や計画立案を実践
LiquidFeedback	ウォンストホーフ（ドイツ）	行政が抱える課題解決のコンサルテーションを実施するための無料アプリケーションを開発
市民参加型予算編成	ポルト・アレグレ（ブラジル）	50000人の市民が参加した予算編成を実践
気候変動への取組み	ドルトムント（ドイツ）	ローカルに活動しグローバルには一体化する気候変動に対する多中心的な計画活動を展開
資産課税の共有化	ソウル（韓国）	地域間の格差解消を企図して実施
Policy Participation Unit	ヘント（ベルギー）	地域行政における市民参画を実践
Neighborhood Council Coalition	ロサンゼルス（アメリカ）	地域住民の離反を治めるために近隣地区の参画を促進
参加型の都市計画	オークランド（ニュージーランド）	市民が参加するまちづくりを実践

図表 5-1 世界における部分的なシェアリングガバナンスの事例

出典 Sharable(eds), “Sharing Cities - activating the urban Commons,” 2018, Sharable, pp.33-36
をもとに筆者作成。

が重要となる。

このことは、地域ガバナンスの新しいパラダイム構築といった知的営為が、アカデミズムと実社会が紙一重で接合している極めて動態的な領域にあるが故に、さらなる絶え間ない攻究の必要性があることを提起し、本稿を締めくくるとする。

以上

注釈

- 1) 2019年5月25日に、政府は、「地方創生まち・ひと・しごと創生基本方針2019骨子案」において、第2期（ここでいう boost up 段階）における新たな視点として、以下の点を挙げている。特に、人口減少への対応策として、やみくもな移住定住施策に対し関係人口の強化（限られた人口の「シェア」）を挙げていることが注目される。
 - (1) 民間と協働する（地域の担い手、企業）、
 - (2) 人材を育て活かす（人材の掘り起こし、育成等）、
 - (3) 新しい時代の流れを力にする（Society 5.0の実現等）、
 - (4) 地方へのひと・資金の流れを強化する（関係人口等）
 - (5) 誰もが活躍できる地域社会をつくる（女性、高齢者、外国人等）、
 - (6) 地域経営の視点で取り組む（ストック活用、マネジメント等）
- 2) 巨大化した機能集団の官僚制機構のなかで、人間が一つの歯車と化して主体性を喪失し、孤立した状態にあるといった、現代社会において各個人がおかれている状況を意味する「アトム化」に対して、「ネオ・アトム化」とは、さらに家族が融解し、個人が分散化、孤立化するも、ICTによるSNSなどで緩く繋がりネット上のコミュニティを形成するなど、新たな個人のあり方が模索されている相対化したシングル化の状況を指す。
- 3) Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, United Nations, “Public Sector Reform revisited in the context of Globalisation. For the Seminar on Public Administration Reform in Asia, Beijing, 15 July 2000.”
- 4) Janet V Denhardt and Robert B. Denhardt, “The New Public Service: Serving, Not Steering,” Routledge, 2015, pp.23-43. 現在、Janet氏は、南カリフォルニア大学（USC）行政学部のChester A. Newland（名誉）教授で、プライス（Price）公共政策大学院のサクラメント（Sacramento）公共政策センター所長を務めており、Robert氏は、同大学院の教授として、リーダーシップ開発プログラムの責任者となっている。
- 5) 工藤裕子, 「公共サービス提供のオルタナティブー多様化の可能性と課題ー」, pp.14-24, 『都市とガバナンス Vol.27』(2017), p.16.
- 6) 工藤, 前掲論文, p.16.
- 7) 工藤, 前掲論文, p.16.
- 8) 野澤慎太郎, 「NPM からポスト NPM への学術的変遷」, p.20, 『ECO-FORUM』(Vol. 31 No. 4), 2016, pp.17-22.
- 9) 野澤慎太郎, 前掲論文, p.20.
- 10) 野澤慎太郎, 前掲論文, p.20.
- 11) 吉田賢一・江間泰徳, 「環境ビジネス論」, 環境プランニング学会(2005年), pp.37-38, 小沢鋭仁・江間泰徳・吉田賢一, 「環境ファイナンス」, 環境新聞社(2005年), pp.24-25.
- 12) 我が国では、もともと自動車の共同使用により、CO2の排出を削減しようとする環境ビジネスの観点から2008年に事業化した現在のオリックス自動車株式会社の取組みがその始まりである。
- 13) 例えば、ゴミの蓄積状態がリアルタイムにわかるスマートゴミ箱「BigBelly Solar」、駐車場の空き情報を教えてくれる「Streetline」、どの駅のトイレが開いているかがわかる「IoTトイレ」、自動販売機を監視カメラ化して地域の防犯・防災を強化する「IoT自動販売機」、橋にセンサーを取り付け保守・点検を効率化「BRIMOS」、都市型水害をいち早く検知する「明電マンホールアンテナ」などがある。

- 14) “The Co-Cities Open Book,” 2018, pp.6-11.
- 15) その上で展開する「共同都市経営」(Co-cities)の政策サイクルは、都市の共有財を地域化し、相互対話を通じて関係者を活性化する、ゲーム理論におけるゲームの利得に直接には影響しないようなプレーヤー間のコミュニケーション (cheap talking)、インタビューや調査と同様に関連する都市のイニシアティブ、自身の組織体験、フィールドワーク、エスノグラフィ調査によるアナログ、デジタル両面からの都市の共有財のマッピング (mapping)、地域主導の開発と地方政府主導の開発のシナジーを確立する最も重要な実践 (practicing)、共同デザインや共有財志向のガバナンススキームを共同でデザインし実践する際に、実務家や政治家が考慮すべき地域特有の特徴やニーズを実践段階から推論するためのプロトタイプ化 (prototyping)、定量及び定性の手法によるデザインの原則や目的と一致しているかどうかの評価 (testing)、都市規範、関連する規則、行政行為を深化することによって、法制度的フレームワークに合わせて評価されるガバナンスのモデル化 (modeling) の6つの段階から構成されている。
- 16) 内閣府, 「シェアリングエコノミー等新分野の経済活動の計測に関する調査研究」報告書 (2018年7月).
- 17) 矢野経済研究所, 「シェアリングエコノミー市場の実態と展望 (2018年)」 (https://www.yano.co.jp/press-release/show/press_id/1988).
- 18) Sharable(eds), “Sharing Cities - activating the urban Commons,”2018, Sharable, pp.33-36.
- 19) <http://www.evgoh.com/> (2018年12月10日21:00時点).
- 20) <https://laruchequiditoui.fr/fr>. (2018年12月10日21:30時点).
- 21) https://share.jp/share-summit/ouisharefest_2017/ (2019年8月15日時点).