
デジタル・コミュニティガバナンスの方向性に関する研究

金川 幸司（静岡県立大学）

抄録：本稿は、ネットワークガバナンスと現実社会のガバナンスとの関係を明らかにしようとしたものである。最初に、ローカルネットワークと地域社会の関係について、筆者の実証研究を紹介し、その概要を示した。次に、価値観、現実社会、情報交換という要素の関係を整理するために、これらのカテゴリーに関する先行研究を示した。

本稿は、ICTにおけるソーシャルキャピタルと公共ガバナンスに関する理論についても敷衍し、さらに、情報システムにおけるプラットフォームの重要性を紹介した。

最後に、OECDや世界銀行などの事例と対比しながら、日本におけるE-ガバナンス政策の特徴を示した。サービスの効率化だけではなく、サービスの質の向上に加えて、参加や民主主義にどのように寄与するかも重要な視点である。さらに、縦割り行政の排除、情報フォーマットの統一化などの前提がなければ、ICT政策が十分に機能しないことを示した。

キーワード：プラットフォーム、リアル空間、ソーシャルメディア、E-ガバナンス、ソーシャルキャピタル

1 はじめに

ICTは情報交換の取引費用を引き下げたため、ネットワーク型ガバナンスにとってのツールとして追い風になっているという議論（Gold Smith, et al., 2004）がある。また、現在においては、情報の中に位置情報と時刻情報が付加されることによってますますネット空間がリアル空間に近づきつつあると言われる（村井、2011、p.197）。

しかしながら、ネットがリアルガバナンスの質をどのように変化させるのか、あるいは、ネットガバナンスとリアルガバナンスとの関係をどう考えるのかに関する先行研究は十分にはない。本研究では、ICTの発展により、リアルのガバナンスにどのような影響がおこるのか、さらに、リアルのガバナンスがネット上のガバナンスにどのような影響を与えるのかについて、先行研究を分析する中で、分析の糸口を探るものである。

2 地域を単位としたローカルネットの分析

筆者は、性格の異なる地域の電子上のローカルネットワークの関係分析を行った。すなわち、地

方政令指定都市（岡山市における電子町内会）、地方都市（静岡県掛川市における地域SNS）、大都市近郊都市（神奈川県藤沢市における電子掲示板）を比較対象として関係者へのインタビュー調査による分析を行った。その結果、以下のことが明らかとなった（金川、2011）。

- ①リアルのコミュニティの性格や地域の歴史、従来から行ってきた政策の特徴がネット空間に反映されていること。
- ②また、全国的規模のSNS、世界規模のSNSと比較して、すでにある人間関係をもとに、それを強化する役割を果たしている傾向が強いこと。
- ③システムを作っても実証実験が終わるとたち枯れるローカルネットは全国的に見て多く、その意味では、時間をかけて顔の見えるネットワークを作り上げていくことが必要であること。
- ④狭い地理的範囲でSNSなどを作っても仕方がないという意見もあるが、職場のSNSと同じように、意思疎通の円滑化、迅速化には役立つといった点で意味はあると思われる。

3 ソーシャルメディアの分類

人がつながり、集まろうとすると、何らかのよりどころが必要となるが、武田はこれを、2つの軸で説明できるとする。1つは、現実生活と価値観の軸である。すなわち、現実の交友関係をもとにつながるソーシャルメディアと趣味や価値観でつながるソーシャルメディアである。前者の典型は、フェイスブックやミクシーがそれに当たり、そこでは、「人脈の可視化」がなされる。

それに対して、後者は、趣味趣向、興味関心でつながり合い、現実生活の関係に見られる継続的で包括的な人間関係を持たなくても、何か1点でもお互いに共通の関心事があれば、即座につながることができ、またそこから離れることも自由になる。具体的な事例は、電子掲示板（ヤフー掲示板、2チャンネル）、消費者によるレビューが集まる比較サイト（カカクコム、アットコスメ、食べログ）、質問者と回答者によって構成されるQ & Aサイト（ヤフー知恵袋、オウケイウェイブ）、ネットゲーム（ラグナロクオンライン）などがあげられる。

現実社会を拠り所とするソーシャルメディアは、個人が起点となって扇状のモデルを作る。個人と個人がつながり合うことでそれぞれの関係を強化させる。これに対して、価値観による匿名性の高いソーシャルメディアにも、友人や親戚には言いたくない病気や悩みを抱えていて、同じ境遇の仲間との情報交換を求めているケース。まだ、学習過程で公開を控えたい習い事なども匿名性が担保されていないと対話自体が困難なる場合がある。

もう一つは、「情報交換」か「関係構築」かの軸である。たとえば、参加者がみんなで協力して作り上げる辞書「ウィキペディア」は、典型的な情報交換のソーシャルメディアである。あるいは、商品情報のレビュー機能、2チャンネルなどもそうである。情報交換のソーシャルメディアは、従来マスメディアが担っていた信頼のある情報が一般の消費者にゆだねられるようになったと見することもできる（武田、2010、p.103）。

それに対して、関係構築のソーシャルメディアは、インターネットによって場所や時間にとらわれずにつながっていることにより、知人との関係

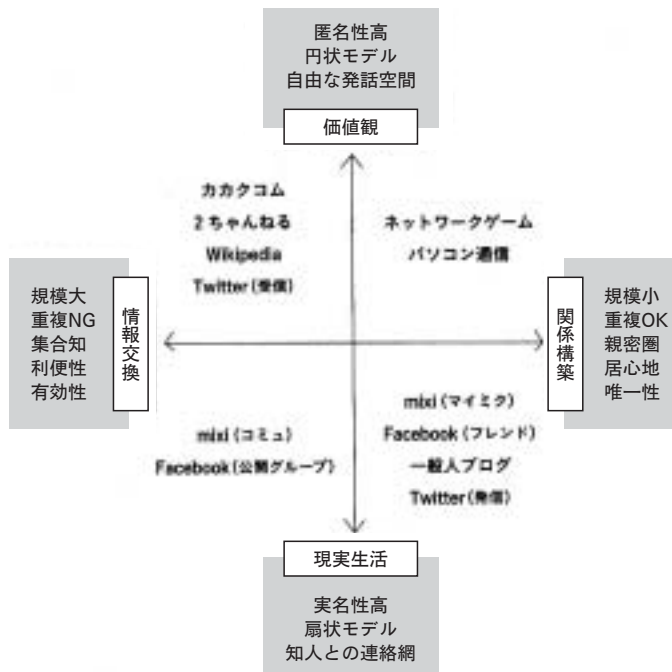


図1 ソーシャルメディアの分類

(出典) 武田隆、2011

強化を支援する一方、いままでできなかった共通の趣味や価値観を持つ人々との出会いの可能性を著しく向上させた。

以上から、4つの象限ができるが、それぞれに一定の課題を有している。

右下の象限は、20名あたりが適度な限度と言われている。また、現実生活の交友関係という、いわば退出することのできない閉じられた空間のなか、過度なやりとりがお互いを監視するような状況を作ってしまう。2011年にアメリカでフェイスブックの加入者数が減少したのもそのような背景が原因と言われている¹⁾。

左下の象限に関してである。情報交換のエリアは、利便性や有効性を求める集合知が生成される場所である。そのため、もっと自由に発言したいという要望が現れる。現実生活のエリアに近づけば近づくほど、職場、学校、地域の一員としての立場に拘束され自由な発言が阻害される危険性がある。

左上の象限は、同じ価値観を有した者が匿名による自由な情報交換ができる領域である。つながりといったものは期待できないが、仮面の下からの本当の声を発信することが可能となる。

右上の部分は、もっとも未発達な部分でもあるが、一方で、ネトゲ廃人(西垣、2009)などの病理現象を引き起こす可能性のある分野でもある。

ネットとリアルの関係性を整理すると、双方からの流れがある。第1は、情報がまずあって、ネットワークに結びついていくケースであり、アマゾンの協調フィルタリングシステム、ヤフー知恵袋、各種の店舗評価システムなど、情報はあがるが、相手の顔が見えない。しかし、ネットワーク関係は存在しているというものである。第2は、既存のネットワークが存在して、ネット上の情報交換に進む場合であり、フェイスブック、mixi、地域SNSなどのソーシャルネットワークに見られる。これは、顔が見える中での情報交換であり、信頼関係が構築された中でのバーチャルコミュニティといえる。

4 ソーシャル・キャピタルとの関係

峰滝(富士通総研、2008)は、全国の地域SNSを利用者を対象にしたアンケートで、ネット空間以外の従来型接触を重視する人々は、同じバックグラウンドを持つ人々との関係性を高め、ネット空間での接触を重視する人は、異なったバックグラウンドを持つ人々との関係性を高める傾向が見られたことをクラスター分析によって示している。

これは、SNSとソーシャルキャピタルの関係性を調査したものであるが、従来の人的関係性をより強化するものなのか、異質なバックグラウンドを持つ人々との関係性をあらたに発生させるものなのかといった宮田(2007)、ノリス(2003)等の議論する論点と重なり合うものである。すなわち、ICTがソーシャルキャピタルにプラスに働くかどうかに関しては、ICTのコミュニティの性格によって異なるのではないかという実証に基づく、仮説である。

また、So-netが運営する複数のSNSサイトの比較分析をした山本らによると、SNSは、現実の人間関係を基盤としたSNS群と、共通の趣味や関心を基盤としたネット上の関係が中心となるSNS群に分類できる。そして、ネット上の関係を基盤とするSNSでは、開設後、初期の段階で開拓性の高いコミュニケーションを行い、積極的に規模を拡大することがその後のコミュニケーションを活性化することが示されている(山本他、2011, pp.33-43)。

さらに、藤原らはインターネットの利用行動について、一般的信頼に加え、不確実性回避の軸を加えた分析を行っている。すなわち、Hofstede(1980, 1991)の不確実性回避傾向指数(UAI: Uncertainty Avoidance Index)とは、不確実性や未知の状況に対して脅威を感じる程度を表す指標であり、特定の対象に対する「恐怖」、確率的な「リスク」とは異なり、漠然とした不安感への耐性の程度を示す。

その結果、2つの属性によって、下記のような4つの象限に分けることができ、それぞれに対応したメディアを示している。UAI軸は、非常に

重要な属性と思われ、たとえば、デジタルネイティブといわれる若者の行動や、韓国のようにネット上の対戦型ゲームを好む国などを見ていると、年齢、文化等によってこれが大きく異なってくるということが推測される。

		一般的信頼	
		高	低
U A I	高	(第2類型/H4) つながり志向 「SNS」	(第1類型/H3) 没交渉志向 「匿名掲示板」
	低	(第4類型/H6) 双方向志向 「オークション」	(第3類型/H5) 独立独歩志向 「ブログ」

図2 信頼安心心理的属性による
ソーシャルメディアの類型化
(出典) 藤原・木村、2009

5 ガバナンス論との関係

ソーシャルキャピタル論を専門とする坂本は、ソーシャルキャピタルとガバナンスの違いについて、異なる組織のネットワークを重視するという点、政府への信頼性が低下している中でこの現象である点では共通点を持つものの、たとえば、趣味の集まりであったり、単なる友達関係であるソーシャルキャピタルの多くは、公的空間におけるガバナンスと何ら関係のないものが多く、ソーシャルキャピタルの方の範囲の広さを指摘している。これは、ネット上のソーシャルキャピタルについての議論ではないが、ネット上のソーシャルキャピタルがリアルなソーシャルキャピタルを反映していると考え、ネット上のコミュニティの大部分は、パブリックガバナンスというものとは無関係なものであり、むしろ、少数だと言えるであろう(坂本、2011、pp.119-139)。

ガバナンスに関する考え方を、政府中心あるいは新制度派ガバナンス論とネットワーク型ガバナンス論に分けるとすると、前者に関しては、行政のパブコメなどをいかにICTを利用して有効に機能させるかという論点になるし、後者の議論からは、アドボカシー関係のNPOの中間組織の活性

化、拒否権プレイヤーの存在などが不可欠である(山本、2011、pp.57-91)。

パブコメに関しては、ICTの活用は、その取引費用を引き下げることに寄与しているが、その扱いに関して、行政側に明確な制度設計がないというのが現状であり、間接民主主義との関係、国の制度との関係などの制約要因、さらには、それを反映させるための時間コストに耐えきれないという行政内部の現実的課題がある。

6 プラットフォームとしてのSNS

(1) プラットフォームとは

インターネットが安価に情報をつなぐものとしても、汎用性の故に細かなニーズに応えられない。そこで重要になるのが、プラットフォームという概念である。それは、人によって指す範囲が異なるが、国領は、「ネットワーク上で多様な第三者間の結合を促す財やサービス」であると位置づけ、それを探索、経済価値評価、信用、費用構造変換、標準的取引手順の提供に分類して示している。また、依田は、「ネットワークとコンテンツをつなぐミドルウェア、すなわち、インターネット上で、ビジネス・モデルを構成する中間レイヤーであり、コンテンツ・アプリケーションを円滑に流通させるための機能の総称」と定義づける(依田、2011、p.115)²⁾。

それは、電子上のネットワークだけに限定されるものではなく、たとえばNPO法という制度は、市民活動を活性化するためのプラットフォームと見ることができるとする。インターネット上のプラットフォームに関していうと、画期的なプラットフォームが提供されることによって、ネットワーク社会の姿が短期的に大きく変貌する状況を幾度も経験している。それは、検索システムであり、オークションサイトの出現であり、商品の評価システムといったプラットフォームの出現である。

しかし、こういったプラットフォームは、人為的に作られるとしても、うまく機能するかどうかは、それが埋め込まれる社会全体の文脈の中で考える必要がある。たとえば、地域医療情報システ

ムの中で、電子カルテを介して、病院同士が連携を図る実験が巨費を投じて行われてきたが、ほとんどが継続されることなく終了してしまっている。これは、ハードに加えて、かなりのエネルギーを投じて人間の信頼関係を構築することの必要性を示している。つまり、普段の信頼関係が築かれていないところでは、ディスプレイ越しにのみでは情報の信頼を構築することができないのではないか。

また、一般的には、行政組織内外のガバナンス改革が前提として必要であり、行政組織内部にCIO (chief information officer: 最高情報責任者) や業務プロセスの改革などを伴う必要性が指摘されている (後藤、2009)。

(2) プラットフォームの誘因

次に重要なのが、誘因の問題である。プラットフォームを民間事業者が構築するとしても、外部経済性の存在によって、全体利益を、それを生み出している主体たちに還元することが難しい。しかし、今日の識別技術の発達によって、現在無料で公開されているサービスを受益者負担に転換することが可能となる。たとえば、中心市街地への

進入に対するETCを利用した混雑税などがその例となる。また、グーグルは、検索エンジンや地図情報などをネット上に公開することで、多くのユーザーによる創発的なアプリケーション開発を促し、そこに広告エンジンを付加することで、発生する価値のごく一部分を自社に内部化することに成功した事例といえる。また、1997年は電子商取引元年といわれ、e-Bayが立ち上がった時期である。これは、多様な要素が結合する際には、単にネットワークがあるだけでは不十分であり、つながりの媒体となるプラットフォームが必要であることを示している。

以上の、国領らの議論は、プラットフォームの重要性、さらには、外部性の内部化による公共財の民間提供に道を開く議論である。ビジネス部門でこのようなプラットフォームが急速に進展しているが、ネットワーク型ガバナンスに活用できると同時に、E-ガバメントにおいても、有効なプラットフォームの設定と外部性の内部化によるビジネス化の導入に可能性を持つものと思われる。

次の図は、これまで述べてきたものを模式化したものである。インターネットの普及、情報通信回線使用料金の低廉化、パソコンの処理能力の向

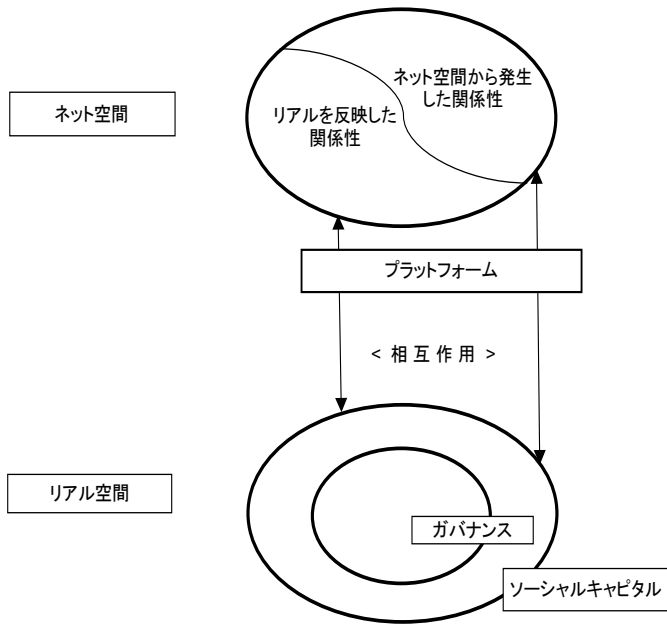


図3 ネットとリアルの関係性におけるプラットフォームの役割

上と大衆化により、ブログ、ツイッター、SNSという形で特に2008年あたりから急激なプラットフォームの進展が見られる。また、SNSといっても、フェイスブックとミクシーでは、性格が異なるし、我が国の地域SNSは電子会議室に代わる機能を持つものとして政府、自治体で推進されてきた。

7 日本の情報化政策の課題

青木（2001）によれば、「公共領域」では、民間主体と異なる行動選択集合を賦与された集権的主体である「政府」が主要なプレイヤーとなる。

本稿ではガバナンスの議論を行っており、電子政府との関係においては、効率性のみならず、民主主義との関係を見る必要がある（下図、EUの電子行政フレームワーク）。

クリントン・ゴア時代のアメリカでは、オズボーンの行政革命の潮流に伴って、電子政府は、行政サービスの効率性を高めることに主に焦点が当てられた。しかし、国家科学財団（National Science Foundation）によって採用された電子政府の概念は、より範囲が広く、行政の効率性に加えて、市民参加の要素を含んでいた。OECDもインターネットを、よりよい政策アウトカム、高い質のサービス、市民参加、行政改革アジェンダを確保するツールと捉えた。また、ワールドバンク（World Bank）も、情報へのアクセスを通じた市民のエンパワメントと捉えている。

これらを総括して、Dawesは、E-ガバナンスを次のように定義する（Dawes, 2008, p.587）。

- ①政策の枠組み（データの収集、利用、保護、共有）
- ②公共サービスの向上と顧客志向
- ③質の向上と費用対効果
- ④市民参加と民主主義の過程
- ⑤行政と制度改革

後藤は、わが国の業績測定参照モデルPRM（Performance Measurement Model）は、各府省や地方公共団体等が自らのICTプロジェクト等

の業績評価を行うために開発されたものであって、ベンチマークデータが収集され、そのデータやベストプラクティス等が横断的に分析・公表されるものではなく、個別プログラムの評価に終始する傾向があると指摘する（後藤、2007、pp.57-77）。また、わが国の場合は、情報化による満足度指標がほとんど入っていない。

また、情報化の個別政策として、地域レベルでは、現在、地域SNSが盛んに導入されている。しかし、フェイスブックやmixiなどの大規模SNSと比較して、ネットワーク効果が働きにくいので（依田、2011、p.47）、広告収入などで自立するのは困難である。このため、行政資金が常に必要であり、実験プロジェクトが終了すると、立ち枯れてしまうことになる。しかし、地域のフリーペーパーが広告収入で成り立っているように、地域住民の参加率が高まれば、地域の飲食店やお店情報などで広告料が稼げる可能性はある。問題は、地域SNSがその誘導力が低く、地域のポータルサイトになっていないことではないか。ポータルサイトといっても、行政の住民票サービス、医療、介護、e-ラーニング、防犯、防災、観光、といったものがワンストップで提供される必要がある。そうすると、地域住民を地域SNSにユーザーをつなぎ止めておくことが出来、広告収入への道が見え、経営的に自立出来る可能性が出てくる。しかし、これらは、縦割り行政の打破であり、規格の統一化であり、個人情報保護と情報公開の関係性の調和であり、実は、かなり大きな行政情報改革とリンクしている。

また、同時に、地域の公的デジタルネットワークが近年は事業仕分けにかかっているケースが多くなっている。加入数などのアウトプット指標のみで効果を測定してしまっているのは、上述の効果性や民主主義の観点からは、課題である。

8 まとめ

地域のローカルネットワークを中心にそのガバナンスについて、議論してきた。

第1に、ネット空間には、リアルの関係性を反

映したものと、ネット上でできあがった関係性がある。前者は、ネットによる容易な情報交換によって、関係性を強化するが、実名性のこの空間は、ややもすると息苦しさや閉塞感に陥る危険性がある。一方、ネット空間から発生した関係性（ネットゲーム、趣味）は、基本的には、公共ガバナンスとは、無関係であるが、そこで作られた関係性が時に関係を持つ場合も考えられる。

第2に、ガバナンスは、新制度論的ガバナンスとネットワーク型ガバナンスに大別可能であり、前者は、政府のパブコメという観点から考えられる色彩が強い。また、電子ネットワークシステムは、その費用対効果に関しては、近年事業仕分けにかかるが増えている。しかし、E-ガバナンスを政府サービスの提供の効率化といった視点だけではなく、民主主義の視点から捉えることが必要である。その観点から、ガバナンスをとらえた場合、ハブとなるNPOの中間支援組織などが一定の役割を果たすことが期待される。また、市場ベースで成り立つプラットフォーム、すなわち、ネットワーク効果が働き、企業とのwin-win関係を形成できる持続可能性のあるものを開発する余地がまだあるのではないか。

第3に、筆者が行ったローカルレベルの参与観

察では、地域ネットはリアルの影響を強く受けていることが推察された。このことは、リアルにおけるソーシャルキャピタルやガバナンスを地道な形で強化することの重要性を示唆している。そして、同時に、地域SNSなどは、その加入率や地域での知名度から考えて、地域情報化施策の地域に対するインパクトを現時点では過大評価すべきでないことを示している。

今後は、日常・非日常、公共空間・私的空間、グローバル・ローカル、フォーマル・インフォーマル、匿名・顕名、年令、性、文化、さらには、情報の信頼性、ユーザーインターフェイスの親和度、情報発信の自由と規制などの変数を加えた上で、ネットとリアルのガバナンス関係について、さらに、議論を深めていきたい。

本研究は、科学研究費基盤C、研究課題第21510109「デジタル・コミュニティガバナンスの形成と発展に関する研究」（研究代表、金川幸司、平成21～23年度）の一環として行ったものである。

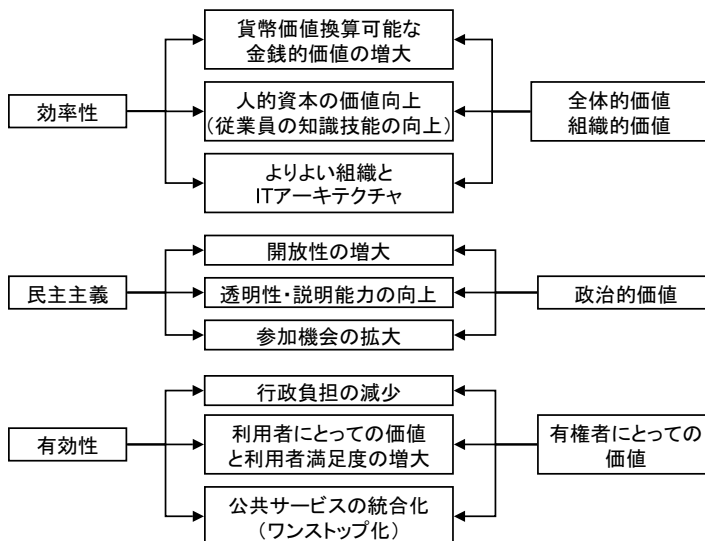


図4 eGEPによる電子行政の評価フレームワーク
(出典) EU のeGovernment Economics Project (eGEP)

【注 記】

- *1 岩下 (2011, pp.28-32) は、フェースブックについて、他のSNSに比べて現実社会とのリンクが非常に強く (参加者の実名参加の義務づけ)、そのコミュニティは、ほとんどの場合、実際の知り合いを中心に形成され、日常の人間関係を再現するところから、コミュニティ作りが始まる。そして、コミュニケーションパターンには、集団内で支持される意見や見解とは異なる情報が入って来にくくなるフィルタリングと共通意見が集団内で不自然なほど強められるエコーチェンバー (反響室) 効果があり、これらの現象は、意見を異にする集団間のコミュニケーションが起きにくくなり、社会の分断の原因となるのではないかと指摘する。
- *2 デジタル経済学を専門とする依田は、デジタル経済では、規模の経済性やネットワーク効果が働くので、プラットフォーム標準を握ってしまえば、コンテンツとネットワークを巻き込んだインターネット・ビジネスを自在にコントロールできる (依田、2011、p.116)。すなわち、主流派経済学が想定してきたような予定調和型均衡は成立せず、正のフィードバックのために、複数均衡の中の最適均衡に収束する保証はなく、いち早くクリティカル・マスを獲得した非効率的な技術が普及しそのまま長期間ロックインする可能性を指摘する (Ibid, p.54)。

【参考文献】

- ・青木昌彦『比較制度分析に向けて』 NTT出版、2001
- ・依田高典『次世代インターネットの経済学』岩波新書、2011
- ・岩下慶一「ソーシャル・ネットワークサイトがもたらす新たな社会」、都市問題、vol.102、2011
- ・金川幸司「ネット社会とコミュニティ・ガバナンスに関する研究ーローカルネットコミュニティの比較分析からー」、経営と情報、第23巻第2号

- ・國領二郎「創発のプラットフォーム」『情報社会学概論』公文俊平編著、NTT出版、2011
- ・後藤玲子「パブリック・イノベーションと電子行政電子行政の経済的・社会的インパクトの評価フレームワークについて」茨城大学人文学部紀要社会科学論集、44、2007
- ・後藤玲子「自治体ITガバナンスが電子自治体の業績に与える影響」茨城大学人文学部紀要社会科学論集、46、2009
- ・坂本治也「ソーシャルキャピタル論とガバナンス」『ガバナンス論の現在』岩崎正洋編、勁草書房、2011
- ・武田隆『ソーシャルメディア進化論』ダイヤモンド社、2011
- ・西垣通『ネットとリアルの間』ちくまプライマリー新書、2009
- ・ノリス・ピッパ、「ソーシャルキャピタルと情報通信技術ー社会的ネットワークは広げられるのか強められるのか？」ECO-FORUM, Vol 22, No.1
- ・藤原正弘・木村忠正「インターネット利用行動と一般的信頼・不確実性回避との関係」日本車解除法学会誌、2009
- ・宮田加久子 (2007) 『きすなをつなぐメディアーネット時代の社会関係資本』、NTT出版
- ・峰滝ほか「地域SNSとソーシャルキャピタル」情報通信政策プログラム、2008
- ・村井「インターネットー情報社会のインフラストラクチャー」公文俊平編著、NTT出版、2011
- ・山本仁志ほか「コミュニケーション構造の推移による大量SNSサイトの分類」日本社会情報学会学会誌、2011
- ・山本拓「ガバメントとガバナンス」『ガバナンス論の現在』岩崎正洋編、勁草書房、2011
- ・ロナルド・バート『競争の社会的構造ー構造の空隙の理論』、新曜社、2006
- ・Dawes, Sharon S., The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance, PAR, 2008
- ・Goldsmith, Stephen & Eggers William D. (2004), Governing by network: the new

shape of the public sector, Washington, D.C.: Brookings Institution Press (『ネットワークによるガバナンス: 公共セクターの新しいかたち』高木聡一郎監訳、学洋書房、2006)

- Hofstede, G. (1980) *Culture's Consequences: International Differences in Work-related Values*, Sage
- Hofstede, G. (1991) *Cultures and Organizations Software of the Mind*. McGraw-Hill, (邦訳: 岩井紀子・岩井八郎訳 (1995) 『多文化世界』有斐閣)

Study for the future direction of digital community governance

Koji Kanagawa
University of Shizuoka

Abstract : This paper intended to clarify about the interaction between "e" and real governance. The result of the review of local network analysis for the relation of local resident's real network was firstly showed. Next, pre research was showed about the category of social media in order to make the relation clear among value, real life and information exchange.

This paper also refers the discourse of the social capital and public governance in ICT. In addition to that the importance of "platform" of information system was stressed.

Finally Japanese E-governance policy was surveyed by referring OECD, World Bank and some influential cases. Problems such as unification of information format and government fragmented structure were pointed as the problem for proceeding the E-governance policy. Finally some policy suggestions which appeared from this survey were proposed.