

## 第2節 市民協働との比較の視点から見たリビングラボ

幸田雅治（神奈川大学法学部 教授）

### 1. はじめに

「リビングラボ」とは、Living（生活空間）とLab（実験室）を組み合わせた言葉で、多様な関係者が集う場で、共に考え、試行し、学び合うことを意味している言葉である。実際に全国で取り組まれているリビングラボは、主導する主体も多様であり、多様な主体が協働して、新たなサービスや商品を生み出す活動という意味では、「協働」の1つの形態とも捉えられてもいる。

一方、市民協働あるいは住民協働とは、行政、市民、自治会などのコミュニティ、市民活動団体などが地域社会の課題解決のために、協力して取り組むことを意味している言葉である。市民協働は、NPO法が制定された平成10年頃から、全国の自治体で取り組まれるようになった。

リビングラボと市民協働のいずれもが「協働」の取り組みであるが、「協働の手法」という面で似通っている面があるものの、目指す方向性は相当に異なっていると考えられる。本稿では、リビングラボと市民協働の比較の視点を持ちながら、自治体が生きていく上でどのような役割を果たすべきかについて考えたい。

### 2. 公共私連携、協働について

第32次地方制度調査会答申では、「2 公共私連携・協働の基盤構築」の「(1) 連携・協働のプラットフォームの構築」では、次のように述べている。

“多様な主体の連携・協働によって、快適で安心な暮らしを営んでいけるような地域社会を形成していくため、市町村は、行政サービス提供の役割を担うとともに、これらの主体をネットワーク化した上で、それぞれの強みが活かされ、弱みが補われるようにし、住民のニーズに応えるサービスの提供や地域の課題解決のために必要な取組を進められるようにすることによって、積極的にプラットフォームを構築していく役割を担うことが期待される。”

例えば、地域の多様な主体が参画している協議会など、一定の要件を満たしたプラットフォームについて、市町村の条例や要綱等によって、地域の将来ビジョンの作成や市町村への意見具申等の役割を担うものとしての位置付けを付与し、併せて、市町村による人的・財政的支援の対象としている取組が見られる。

このようなプラットフォームは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるものであり、また、地域社会の様々な主体に対して開かれた取組であることが重要である。そこでは、それぞれの主体の活動の

自主性・自立性が十分に尊重されるべきである。

また、このようなプラットフォームを、「地域の未来予測」を踏まえ、公共私それぞれの視点で把握している地域の資源・課題やデータを見出し、共有した上で、目指す未来像の実現に向けた議論の場としていくことも考えられる。地方行政のデジタル化は、住民、企業等による地域の課題解決への参画を容易にし、さらには、公共私連携による新たなサービスの共創にもつながる。“(下線は、筆者による)

ここでは、「住民ニーズに応えるサービスの提供や地域の課題解決のために必要な取組を進める」とあるように、「協働」は極めて広く捉えられている。つまり、自治体が本来的に役割を果たすべき行政サービスの提供を、市民と協働して取り組むという形態から、本来的には、民間の自主的活動であるが、自治体も関わることによって、その取り組みをより進化させる形態まで、様々な活動、取り組みが入って来る。リビングラボのキーワードの1つである「共創」という単語も、デジタル化という限られた文脈の中ではあるが、「サービスの共創」というように記述されており、リビングラボも、ここでの「公共私連携・協働」の中に入っていることが示唆されている。

このうち、自治体が本来的に役割を果たすべき行政サービスの提供に関する「市民協働」には、行政サービスの提供をNPOや市民団体に担ってもらうことによって、きめ細かな住民ニーズに的確に対応するとともに、柔軟なサービスの提供を可能とする「NPO、市民団体との協働」が該当する。また、地域に新たな価値を創造する「リビングラボ」に自治体は何らかの形で関わるものは、「協働」の一形態と捉えることができる。

「協働」の概念に入り得るリビングラボや「市民協働」ではないが、これらの周辺には、自治体に関わらないリビングラボや、NPOが地域で自主的活動を行っていることと直接的に「協働」するのではないが、自治体に関連する活動を行うことによって、両者の活動がより深化することになるものなど、様々な形態が存在している。

本稿では、自治体に関わる形での「市民協働」と「リビングラボ」を比較することによって、リビングラボの特徴をより明確化させ、リビングラボの課題を明らかにすることを目指している。

### 3. 市民との協働 ～主として、NPO、市民団体との協働を対象にして～

#### (1) 横浜市における市民協働の歴史

市民協働は、現在では、全国のほとんどすべての自治体で標榜されて取り組まれているが、先に触れたように、平成10年の特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）が制定されてから、活発化した取り組みである。その最も、早い段階

から、先進的に取り組んできた自治体の1つが横浜市である。

1999年に、「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針」（いわゆる「横浜コード」）が提案され、これに基づき、2000年には「市民活動推進条例」が制定され、2004年に基本指針が策定された、その後、様々な協働の実践や協働のための環境整備が進み、2011年に「横浜市地域の絆をはぐくみ、地域で支え合う社会の構築を促進する条例」、2012年には「横浜市市民協働条例」が制定された。

全国にも大きな影響を与えた「横浜コード」は、次の5つの原則から成り立っている。

- ① 対等の原則 市民活動と行政は対等の立場に立つこと
- ② 自主性尊重の原則 市民活動が自主的に行われることを尊重すること
- ③ 自立化の原則 市民活動が自立化する方向で協働を進めること
- ④ 相互理解の原則 市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと
- ⑤ 目的共有の原則 協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること
- ⑥ 公開の原則 市民活動と行政の基本的事項と関係が公開されていること

横浜市市民協働条例第2条2項において「市民協働」とは、公共的又は公益的な活動及び事業を横浜市と市民等とが協力して行うことと規定されている。そして、同条例第2条4項で規定されている「市民協働事業」とは、「市民協働事業の基本原則」（第8条）に基づき、「市民協働契約」（第12条）を締結して行う事業をいうとされた。市民協働条例は、多くの自治体で制定されているが、「協働の理念」、横浜市では「横浜コード」を確保するための契約類型としての「協働契約」を条例で明記したのは、全国で初めてのことであった。

## （2）NPO、市民団体との協働に関する横浜市の対応

NPO、市民団体との協働に関しては、横浜コードの5原則があるが、このうち、最も重視すべきであり、かつ、最も実現が難しいのは、「対等性」である。当初の協働契約では、成果物に関する権利は市が有することとされるとともに、契約を解除する権限も、市のみが有するなど、十分な対等性が確保されているとは言えなかったが、市民協働条例の制定後3年経過したあたりから、対等性に関して進展が見られるようになった。成果物の権利は、市とNPO、市民団体の双方が有すること、契約の解除権も双方が有することとされるとともに、瑕疵担保責任の規定が削除されるなどの改善がされた。

しかし、令和2年4月には、民法の債権法改正に伴い、「協働契約書ひな型」

が変更され、合意解除を申し出ることができるのは市のみとされるなど、対等性の面で、いくつかの条項に関して後退した。協働契約は、民法の典型契約ではない非典型契約であるため、債権法改正に引っ張られる必要はそもそもないのであるから、「協働契約」の趣旨に沿った契約条項とすべきである。現在、市とNPOや市民団体との協議が行われているところであり、今後、改善されることを期待したい。

そのほか、横浜市では、例えば、市民協働事業の提案は、NPOや市民団体に限定されており、市民個人からの事業提案は受け付けていない。幅広く、市民協働事業の分野が広がっていくことは、市にとってもありがたいことであるし、市民1人1人の声を受け止めるという点でも意味あるものと言える。これは、一例であるが、市民協働の分野での先進市として、今後、さらなる充実が図られるよう、取り組んでほしい。

#### 4. リビングラボと市民協働との共通点と相違点

##### (1) リビングラボの多義性（定義）

リビングラボがアメリカで提唱された1990年代当初は、実生活空間で利用者との共創により行う実験と捉えられていたが、その後、欧州に渡って、リビングラボのネットワークが設立され、生活者と提供者が長期的に関わり合いを持ちながらデザインを進めるプロセスと捉えられるようになった<sup>7</sup>とのことである。

リビングラボの研究者である赤坂文哉ほかは、作る人と使う人が、お互いを理解しあえる関係性を取り戻し、お互いにとって価値あるものを共に創り出す活動と定義している<sup>8</sup>。

このように、1つの理念に基づいて打ち立てられたものというよりは、実践を通じて広がってきた取り組みと言えるため、明確な統一した定義があるわけではなく、取り組み内容によって、多義的なものとなっている<sup>9</sup>。

最初に述べたように、「リビングラボ」は、Living（生活空間）とLab（実験室）を組み合わせた言葉であることを踏まえて、かつ、「市民協働」との比較を意識すれば、第一に、「生活空間」で生活している「生活者」が参加すること、第二に、地域課題を「実験的アプローチ」で解決することを目指していることの2点を重要な要素として捉えることが良いのではないかと考える。

---

<sup>7</sup> 「社会課題解決に向けたリビングラボの効果と課題」赤坂文弥・木村篤信、サービス学会誌2018年5巻3号

<sup>8</sup> 前掲注7

<sup>9</sup> 「リビングラボの共創特性に関する研究」CONG, Shan, 2022年3月博士論文 ([https://api.lib.kyushu-u.ac.jp/opac\\_download\\_md/4784634/design0306.pdf](https://api.lib.kyushu-u.ac.jp/opac_download_md/4784634/design0306.pdf)) では、リビングラボの概念を「場と手法の包括的概念」とした上で、構成要素を「参加者、デザイン手法、生活環境、マネジメント組織、設備・ツール」と定義している。

これに対して、市民協働は、行政と NPO、市民団体が、「一緒に」なって、行政サービスの提供に取り組むことと捉えることができる。

以下では、リビングラボと市民協働の比較を試みるが、様々な形態があるリビングラボのうち、市民協働と比較する上で似通った要素を持っている市民主導、企業主導のリビングラボを念頭に置いて、比較することとする。また、自治体が関わらない企業主導のリビングラボは対象外とする<sup>10</sup>。

## （2）主体の多様性

リビングラボは、複数の主体が関わって、連携するものであり、企業、市民、自治体、大学など、多様なステークホルダーが存在している。そして、リビングラボを主導している主体も様々で、自治体主導で、特産品開発の手法として行うもの（小城市）、大学が主導して、地域での実験として行うもの（鎌倉市）、企業が主導して商品開発として行うもの（裾野市 Woven city）、市民が主導して地域に根差した事業を発展させるもの（横浜市）など、様々である。

これらの主体の持つ本来的な立ち位置から見ると、一次的には、企業は「メーカー」（製造者）、市民は「ユーザー」（利用者、使用者）、自治体は「能力供給者」（イネイブラー）、大学は「専門知提供者」（プロバイダー）と見ることができるが、リビングラボにおいては、これらの役割がうまくかみ合うことによって、成果を出すことができるのではないかと思われる。

このように、リビングラボの主体は、取り組む分野によっても異なり、企業や大学なども含み、幅広い主体が関わってくるのに対して、市民協働は、基本的には、行政と「対等な立場」で一緒に取り組む NPO や市民団体を射程にしたものと言える。

## （3）達成すべき効果

リビングラボは、地域の社会課題の解決のため、地域の「生活者」が関わることで、成果を上げるという意味で、目指しているのは、第一に、社会課題の解決であるが、第二に、「共創」、つまり、新たな価値を作り出すことが重要であり、それは、地域におけるビジネスの活性化であろう。第4章で触れた横浜市のリビングラボのスローガンが「サーキュラーエコノミー」であることと通じるものと考えられる。

これに対して、市民協働は、本来的に行政の役割である行政サービスの実施に関して「協働」するものであることから、第一に、行政サービスの提供に、地域

---

<sup>10</sup> 坂田彩衣・平井優花「日本におけるリビングラボの行方～企業が主導する社会課題の解決手法として～」(NRI パブリックマネジメントレビューVol.218、2021年9月)では、企業主導でユーザー関与によるリビングラボの事例が紹介されている。

住民が関わることによって、その質の向上が図られること、第二に、行政サービスの受け手でもある市民の声が反映されることが重要である。

#### (4) 手法の多様性

リビングラボで取られる手法は、ワークショップだったり、専門家とのディスカッションだったり、ターゲット層（例えば、高齢者）との対話だったり、利用者が参加した実験を行ったりなど、取られる手法は多様である。

しかし、リビングラボは、市民やコミュニティなどの当事者が参加することを通じて、「共に」「創造する」ことにあるので、取られる手法が多様であっても、参加型で「共創」を実現することは共通している。

これに対して、市民協働は、市民のニーズに合わせて如何に的確に行政サービスを市民に提供するかが重要であるため、行政と NPO や市民団体との「対等性」を確保するための手法としての「協働契約」であったり、NPO 自身の能力を確保するために、NPO 法に基づく認定 NPO 法人に対する「税制優遇措置」であったりする。

#### (5) 自治体の役割

少し極端に図式化すれば、市民協働は、サービス提供の第一次的役割を担っている自治体が、市民、NPO との対等性を確保した「協働」の下で、公共の役割を果たすことであり、一方、リビングラボは、地域社会で活動している企業が、その事業を地域のニーズに合った形で展開することによって、事業の拡大や改善を図ることであると捉えられる。

そう見ると、市民協働における行政の役割は、第一に、公共的責任を果たすことであることは言うまでもない。併せて、市民協働は、「協働」の重要な要素である対等性の下で行うようにすべきであることに鑑みれば、自治体と NPO や市民団体間にある情報や専門性の「非対称性」の解消に努めなければならない。したがって、第二としては、自治体は、当該行政サービスに関する情報や専門性を提供することが求められる。

一方、リビングラボは、あくまで主体は企業などであるから、自治体は、関係するアクターが参加することを促進し、成果を上げることをサポートすることであり、社会課題解決のためのデータや情報を提供することである。

自治体が果たすべきこのような役割の相違から、自ずから、自治体に求められる姿勢は、市民協働では、行政と NPO や市民団体との対等性であり、NPO や市民の声への応答性である。一方、リビングラボでは、地域内アクターが集まる場の設定や情報提供などのサポートである。それに加えて、リビングラボが「共創」を目指して、新たな価値を生み出そうとしていることから、法律や制度の壁

にぶち当たることも予想される。そのような時に、これらの壁を取り除くことは、行政本来の役目と言えるのではなかろうか。

### (6) 「行政以外の主体」に求められる姿勢

次に、自治体に関わる相手方となる「行政以外の主体」に求められる姿勢について考えてみる。市民協働においては、行政の相手方たる NPO や市民団体には、民主的正統性がなく、公共の一翼を担うだけの存在とは必ずしも言えないという指摘がある。確かに、NPO 等は、地方議会の議員のように選挙で選ばれているものではないため、このような批判がされることには一定の根拠がある。しかし、そもそも、市民協働は、公共を担う主体は行政のみではなく、地域の様々なアクターが関わることで、より良い行政サービスを行うことができるという理念に基づき発展してきたものであるから、その存在を民主的正統性がないと言って否定することは適切とは言えない。むしろ、直接の民主的正統性とまではいえないが、それに準ずるような存在となるにはどうすれば良いかを考えることが建設的である。このために必要なのは、活動の透明性の確保と活動への参加が開かれていることではないだろうか。今後、NPO や市民団体は、このよう取り組みを強化することが求められる。

一方、リビングラボは、行政と一緒にあって取り組む市民協働とは異なり、その主体となる企業なり、市民団体なりが、地域の様々なアクターが関与してくれることによって、成果を上げることができるものであるから、その成果を地域に還元することが求められる。そして、地域の様々なアクターの関与を実効あるものとするには、成果が単発ではなく、持続的なものとなることが欠かせない。持続性を確保する上で重要な点として、付け加えるとすれば、活動の財源を自治体には頼らず、自ら調達することが重要である。もっと言えば、自治体からの財源は受け取るべきではない。

また、地域の様々なアクターの関与が実効ある形で効果あるものとするには、行政以外の主体には、地域との信頼関係を構築するとともに、リビングラボの活動や成果を地域と共有するオープン性も求められると言える<sup>11</sup>。

### (7) 比較のまとめ

ここまでの比較を整理したものが、次の表である。

---

<sup>11</sup> リビングラボのオープン性について、赤坂文弥・渡辺健太郎は、プランのオープン性（成果物のデータをオープンにする）とプロセスのオープン性（デザインする行為をオープンにする）の2つに分けて論じている。（「リビングラボ実践のためのインフラストラクチャ構築に向けて」『ヒューマンインターフェース学会論文誌 Vol.24』2022年）

表 市民協働とリビングラボの比較

|                 | 市民協働                                | リビングラボ                            |
|-----------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| 目的、理念           | お互いの価値や能力を尊重しつつ、連携、協力して、行政サービスに取り組む | 生活者が参加し、共創型で、地域の課題解決につながる実験的アプローチ |
| 行政以外の主体         | NPO、市民団体                            | 企業、NPO、大学                         |
| 効果              | 行政サービスの質の向上<br>市民の声の反映              | 地域内経済循環<br>社会課題の解決                |
| 実現のための手法        | 協働契約<br>税制優遇措置                      | ワークショップ<br>実験的手法                  |
| 自治体の役割          | 公共的責任<br>情報、専門性の共有                  | 地域内アクターの繋がり<br>の形成<br>データや各種情報の提供 |
| 自治体に求められる姿勢     | 対等性<br>応答性                          | 地域内アクターが集まる場の設定<br>制度的課題の解決       |
| 行政以外の主体に求められる姿勢 | 透明性<br>参入のオープンさ                     | 地域との信頼関係<br>実践知の共有（オープン性）         |
| 行政以外の主体が留意すべきこと | 正統性（代表制）<br>公共性                     | 地域への還元<br>持続性                     |
| 行政としての政策の理念     | オープンガバメント                           | 地域産業の振興<br>（オープンイノベーション）          |

筆者作成

リビングラボと市民協働は、その目指す方向をはじめとして、現実の取り組み手法など、異なったものである。両者について、政策の理念、方向性をトータルに捉える言葉としては、市民協働は「オープンガバメント」であり、リビングラボは「地域産業の振興」ではないかと思う。地域産業の振興は、オープンイノベーションとも言えよう<sup>12</sup>。

<sup>12</sup> 安岡美佳は、北欧の事例を元に、リビングラボは、「最先端の知見やノウハウ・技術を参加者から導入するオープンイノベーションが見られ、一過性の解決策ではない長期的視点で地域経済・社会の活性化を推進していくための有機的な仕組み（エコシステム）である。」とする。（「共創デザインを支援する仕組み、リビングラボ 北欧の事例より」『デザイン学研究特集号 Vol.26』2017年）



このように、両者は、地域に効果や影響を与えるものであるが、概念的には明確に区別して捉えた上で、それぞれのメリットを活かすことが重要である。ただ、両者の連携や相乗効果があがる取り組みもあり得ないわけではないと思う。例えば、「市民協働」として子育て支援を行っている NPO が、子ども支援のための新たな地域産業を創出しようとしている企業と「リビングラボ」の場で、「共創」に取り組むなどもあり得るかも知れない。今後、注視していきたいと思っている。

## 5. リビングラボにおける自治体のスタンス

4(2)で触れたように、リビングラボを中心的に進める主体は、様々である。その態様に応じて、自治体の関わり方は変わってくる面もあるが、基本的なスタンスは共通していると言えるのではないかと思う。それを抽出してみると、以下の通りである。

第一に、行政は、一步引いて、リビングラボを支援することに徹した方が、提供者の質が向上（成果の実質化）し、継続する取り組みとなりやすいのではないかと考える。第4章第2節で紹介した横浜市のリビングラボは、民間主導のリビングラボであり、横浜市のスタンスが、「サポート（支援）」であることは適切であると言及した。4者協定における横浜市の役割が「連携協定全体のコーディネート」と「リビングラボ連絡会の運営、情報の共有」とされていることも、このスタンスを反映したものであった。

横浜市のリビングラボは、地域の生業支援であり、サーキュラーエコノミー（地域内経済循環）を標榜していたが、横浜市とは異なったリビングラボ、例えば、大学主導のリビングラボでも、市民団体主導のリビングラボでも、地域の市民と共に学びながら、成果を生み出す取り組みをサポートするという点では、自治体の立ち位置は基本的には同じではないかと思う。

第二に、自治体の役割がサポートにあるとした場合、そのサポートは、あくまで「後方支援」に徹するべきである。ややもすると、自治体が前面に出て、リビングラボをあたかも自らの成果であるかのように喧伝することをしがちであるが、それは不適切である。また、自治体がしなくてもリビングラボを主導している主体が自ら出来ることは、市が出て行って手助けしないことが求められる。

一方、4(5)で述べたように、リビングラボの取り組みを進める上で、制度の壁がある場合に、それを取り除くのは、行政たる自治体の役割である。例えば、横浜市リビングラボサポートオフィスには、再エネ部会があるが、再エネを地域内経済循環として進めていく上では、系統接続問題をはじめとして、制度的壁が立ちはだかっている。このような制度的問題を行政として、電力会社や霞が関にひるむことなく、制度の問題を指摘し、解決することによって、地域産業が発展

するように支援することこそが求められているのではないかと思う。

第三に、自治体から見た場合、リビングラボを地域内経済循環、地域の産業振興の観点重視することに意義が認められると考える。例えば、地域外の企業が来て、リビングラボで新しい商品開発のために地域の人々の協力を得て成果が得られた場合、その成果が地域内にまったく利益還元されないのであれば、自治体にとっても地域にとっても、何のメリットも見いだせない。このようなケースに自治体に関わることは不適切である。横浜市の関口氏が言うように、地域内の企業なのか、地域外の企業なのかを区別するという考えは、十分理解できる。

第四に、自治体リビングラボに関わる際、議会との関係には注意を要する。市民が参加するリビングラボに議員も参加することがありうるが、議員はあくまで市民の1人として参加すること、つまり、フラットな関係性を堅持することが極めて重要である。自治体は議員を一般の市民とは別扱いする傾向に陥りやすい面もあるので、この点は、特に、意識的に一般市民と区別しない対応をすることが求められる。

## 6. おわりに

リビングラボは、地域社会と密接した形で、サービスや商品を生み出す手法として、広がりを見せてきている。この取り組みは、地域社会の側からは、オープンな場で地域に新たな価値を創出する「共創」と捉えられている。ただし、地域社会が抱えている課題は複雑であり、地域に住む住民にしか分からない悩みや困難なこともある。実質的な形での「参加」によってはじめて地域の課題解決につながるだろう。多様なステークホルダーの参加が広がっていくことを期待したい。

また、自治体は、サポート役に徹して、自治体ならではの役割を發揮し、地域課題が1つでも解決されることを期待したい。

### (参考文献)

「リビングラボの共創特性に関する研究」 CONG, Shan、2022年3月博士論文  
[https://api.lib.kyushu-u.ac.jp/opac\\_download\\_md/4784634/design0306.pdf](https://api.lib.kyushu-u.ac.jp/opac_download_md/4784634/design0306.pdf)

「リビングラボの方法論的特徴の分析」 赤坂文弥・木村篤信、2017 日本デザイン学会 デザイン学研究

「リビングラボ実践のためのインフラストラクチャ構築に向けて」 赤坂文弥・渡辺健太郎、ヒューマンインターフェース学会論文誌 Vol.24、2022年

「共創デザインを支援する仕組み、リビングラボ 北欧の事例より」 安岡美佳、デザイン学研究特集号 Vol.26、2017年

「健康まちづくりをテーマとしたリビングラボにおけるステークホルダーの役

割」久保田圭悟・北詰恵一・郭敏娜、日本都市計画学会、2021年

「持続的な活動/持続的な変化に向けたリビングラボ概念の拡張」2021 日本デザイン学会 デザイン学研究

「社会課題解決に向けたリビングラボの効果と課題」赤坂文弥・木村篤信、サービス学会誌 2018年5巻3号

「日本におけるリビングラボの行方～企業が主導する社会課題の解決手法として～」坂田彩衣・平井優花 (NRI パブリックマネジメントレビューVol.218、2021年9月)