

特集  
都市の地域力  
～都市を支えるソーシャルキャピタルの醸成～

Special Features  
Regional power of urban areas  
Creating social capital to support urban areas

総論

Introduction

## 都市のサステナビリティとソーシャル・キャピタルの役割

山内直人

YAMAUCHI Naoto

大阪大学大学院教授/国際公共政策博士



### 1—危機に直面する都市

日本の都市は、いま様々な困難に直面している。

第一は、少子高齢化の進展と急速な人口減少の始まりという不可避のトレンドに、都市が対応できるかという問題である。とりわけ、出生率が回復しない場合の人口減少のスピードは指数関数的であり、急速である。国立社会保障・人口問題研究所の人口推計(中位推計)によると、日本の総人口は、2050年には1億人を切って9,500万人近くまで減少するとされており、今後50年弱で2割もの人口を失う計算になる。日本の多くの都市の経営は、人口の増加または安定を前提としており、人口減少への対応はほとんどできていないから、この数字の持つイン

パクトは大きい。

第二は、いうまでもなく、中心市街地の衰退、荒廃の問題である。多くの都市で、犯罪や自殺の増加、不登校、ドメスティック・バイオレンス(DV)などの家庭問題、若年失業の増加、商店街の衰退、ホームレスの増加などの深刻な社会問題が発生している。この背景として、家族、学校、職場などでの人間関係が希薄化し、信頼関係が揺らいでいることが挙げられる。

第三は、伝統的な自治会町内会などの地縁組織の弱体化である。住民の参加も減少しており、これまで市町村を補完する形で、あるいは市町村から受託して行ってきたサービス供給機能が弱まっている。市町村合併など



■写真1—東京、恵比寿ガーデンプレイスから望む渋谷と新宿 (c) Tomo.Yun (http://www.yunphoto.net)

で行政単位が広域化し、市町村が住民に必要な公共サービスの第一義的な供給者として機能しにくくなっていることが、事態をより深刻にしている。

こうした都市の諸問題を解決するための能力は、地域によって大きく異なる。問題解決能力の高い都市には、住民の高い参加意識とともに、解決のためのアイデアを出す知恵袋的な人材や、それを具体化する実行力のある人材がそろっている。問題解決能力の低い都市にはそうした人材が不足している。

構造改革特区のような地域間のアイデア競争をすると、人材の地域的な偏在や構想力の地域差は歴然としている。アイデアが次々に出てくる地域と、国や自治体がお膳立てしてもなかなか出てこない地域があり、その差は大きい。

これまで、国の画一的な地域振興策と地域間再分配政策によって表面的には格差拡大が抑えられてきたが、最近の規制緩和や地方への権限委譲で再分配政策の効果が弱まり、地域間格差、都市間格差が顕在化してくるのではないだろうか。

### 2—ソーシャル・キャピタルの重要性

このように、様々な難問に直面する都市を再生し、そのサステナビリティ(持続可能性)を高めるために、ソーシャル・キャピタル(以下、SC)が重要な役割を果たすと考えられる。

SCとは、人々の強い信頼関係、互酬と呼ばれる相互扶助の慣行、密度の高い人的ネットワークといった、人々の協力関係を促進し、社会を円滑・効率的に機能させる諸要素の集合体を意味する。コミュニティをうまく運営するための潤滑油、あるいは触媒のような諸要素であるといえる。

SCという概念を広めたのは、ハーバード大学の政治学者ロバート・パットナムである。彼はイタリアの南北格差をSCの違いで説明してみせるとともに、アメリカにおけるSCの衰退に警鐘を鳴らした。

豊かなSCは、失業率の低下や、起業の促進、地域経済の活性化といった経済効果だけでなく、犯罪の発生を抑制し、出生率を高め、平均余命を延ばすといった社会的に好ましい結果をもたらすことが指摘されている。SCが都市のコミュニティにどのような影響を与えるか、少し詳しく見てみたい。

まず、SCは起業を促し、雇用を創出し、経済再生を助けると考えられる。SCが蓄積され、コミュニティに信頼関係が醸成されていれば、取引相手を知るための情

報費用や取引費用が軽減され、経済パフォーマンスに好影響を与えるだろう。

技術開発についても、同じような専門分野の技術者がチームを組んだのでは、本当に独創的な技術開発にはつながらない。しかし、異業種の人との付き合いを奨励し、全く異分野の技術を自社に応用しようとする人が相当数育ってくれば、良好なSCが形成され、長期的にはそういう企業の方が競争力を持つ可能性が高い。企業は、当然そういう環境を提供してくれる都市に立地したいと考えるだろう。

その意味で、クラスターと呼ばれる企業の特定地域への集積の効果が注目される。古典的な例を挙げれば、ハリウッド周辺への映画関連企業の集積やシリコンバレーへのIT関連企業の集積がある。また、北イタリアのファッション産業のクラスター、イギリス南部の自動車レース関連産業のクラスターなどがある。日本では、経済産業省や文部科学省が中心となって、広域的な人的ネットワークの形成、起業家育成のためのインキュベーター(支援者)整備などを中心に、クラスター政策を展開している。

一般に、クラスターは営利企業だけで構成されるのではなく、大学、研究機関、公的機関、NPOなども参加していることが多い。こうした参加者が狭い地域内に集積することによって、取引コストが軽減され、共同の技術開発が可能になり、優秀な労働力を確保することも容易になると考えられる。

クラスターが成功するためには、こうした集積のメリットに加えて、その地域にSCが蓄積されていることが重要な要件になると考えられる。クラスター参加者が、相互に信頼し合い、オープンに交流することにより、集積の効果は一層高められるだろう。

一方、SCの蓄積は、失業率の低下や起業の促進といった経済的效果だけでなく、犯罪の発生を抑制し、出生率を高め、平均余命を延ばすという好ましい社会的結果をもたらすことが報告されている。

SCの社会的効果の例としてよく引き合いに出されるのが、犯罪抑止効果である。コミュニティのメンバーがお互いを良く知っており、日常的な交流のあるような地域では、よそ者が入ってくればすぐ分かる。こうした地域では犯罪の発生が抑制され、逆に単身者用マンションが多いような地域では、死角が多く犯罪抑止効果が働きにくいだろう。

また、豊かなSCは、その地域の住民の健康増進や出生率向上に効果があることも指摘されている。欧米ではすでに膨大な実証研究が存在し、日本でも急速に研究が

進んできている。SCから健康につながるメカニズムは、まだ十分解明されていないが、一つには良好な人間関係がストレスを減少させ、また高齢者や障害者を地域でケアする体制が出来やすいからと考えられる。

SCが教育投資の成果を高めることも考えられる。例えば、親が学校教育に感心を持ち、教育内容の充実を促し、ひいては子供の学習意欲も高まるというルートである。こうして、SCは人的資本の蓄積にもプラスの効果を及ぼす可能性がある。

SCが豊かになり、コミュニティ自身の問題解決力が高まれば、行政依存が減り、ひいては財政コストを軽減することにもつながるだろう。逆に、SCが弱体化すると、行政が提供するサービスで足りない部分を補うために警備会社のサービスを購入するなど、余分なコストがかかる。

さらに、ボランティア活動や市民活動に積極的に関わっている人は社会意識が高く生活態度もポジティブで、それが地域の問題解決能力を高めていると思われる。自分の住むコミュニティをより良くするようなアイデアを出し、実現のためのリーダーシップを執ったり、リスクをとって異なる世界へ飛び込む。そういう人がどれだけいるかが、都市のSCの質を決めるのではないだろうか。

いずれにしても、SCは犯罪だけでなく、離婚、自殺、ひきこもり、家庭内暴力といった社会問題や健康の地域格差に対する対策を検討する場合に、有用な枠組みを

提供してくれることが期待される。

### 3—ソーシャル・キャピタルを強化するには

このように地域の問題解決力を高めるためにSCを強化することは有効と考えられるが、そのためには次のような政策展開が必要であると考えられる。

第一に、地域自身がSCの現状を知ることである。都道府県、市町村、時には村落単位で、SCの特徴を把握し「地域カルテ」のようなものを作成して、それぞれの地域の強みと弱みを知ることは、地域活性化に向けた政策展開の第一歩として重要である。

先日、株式会社日本総合研究所と共同で、SCに関する全国調査を行い、都道府県別SC指標を作成した。これは、SCを特徴付けられると思われる9つの指標を合成したものと計算されており、図1のようにそれぞれの都道府県のSCの特徴を表現することができる。

各自治体は、同様な方法を用いて、それぞれの地域内でより詳細なSCマッピングを作成することが可能であり、それは地域政策の立案に有効であると思われる。

第二に、SCと関係の深いボランティア、NPO・市民活動、コミュニティビジネス、社会企業家などの市民社会セクターを育成することである。こうした市民活動やコミュニティビジネスの主たる担い手は、専業主婦や定年退職者であるが、最近では若い世代の参加も目立つようにな

っている。これらの活動は、行政や営利企業による従来型のサービスでは充足されなかったニーズを満たし、地域社会の問題解決や活性化に向けて中心的な役割を担っている。

NPOやコミュニティビジネスの活動は、住民の間の互酬的な規範を強め、相互信頼を高め、ネットワークを強化することを通じて、SCの形成を促進させると考えられている。他方、豊かなSCは、市民社会セクターを強化する環境を提供すると考えられる。SCは人々のライフスタイルに直接関わるので、これに直接介入するような政策は採用しにくいから、こうした好循環のメカニズムは、政策的にも積極的に活用すべきだろう。

第三に、SCを強化し地域を活性化するには、多くの資金を要するため、ファンドレイジング(寄付等の資金調達)が必要である。

幸い、日本の家計部門には、膨大な個人資産が蓄積されている。最近、急速な少子・高齢化の進展により、遺産を自分の子供でなく社会のために役立てたいと考える高齢者が増えている。自治体にそうした趣旨の寄付が寄せられるケースも増加しているといわれる。近い将来、団塊の世代が退職し高齢者が多くなることを考えると、彼らが持つ膨大な個人資産を、コミュニティのために還流させるような仕組みを今から考えておかなければならない。そうした資産の社会的受け皿として、各地域でコミュニティ基金を設立することが有効だと考える。

アイルランドでは、15年以上使用されていない預金口座に休眠する資金を「休眠口座基金」に繰り入れて、地域活性化のために使うことができるという法律を制定している。日本でも、無数の休眠口座に膨大な預金が眠っているとみられ、忘れられた「埋蔵金」を地域社会のために還流させる制度の導入は検討する価値が大いにあるのではないだろうか。

### 4—コンパクトシティを目指して

このように、SCを豊かにするための特効薬的な政策は存在せず、時間をかけて育てていくしかない。

一方、SCを破壊、減退させるような政策を実施しないということも重要である。都市計画、住宅整備、道路整備、教育、医療、介護などさまざまな地域政策を総点検し、意図せずSCを破壊し、減退させている恐れのある施策の見直しを行う必要がある。地域を分断する可能性のある道路延伸や河川改修、再開発などは、特に注意深いレビューが必要である。



■写真2—コンパクトシティをめざす青森市の駅前再開発ビル「AUGA」(写真：青森市ホームページ)

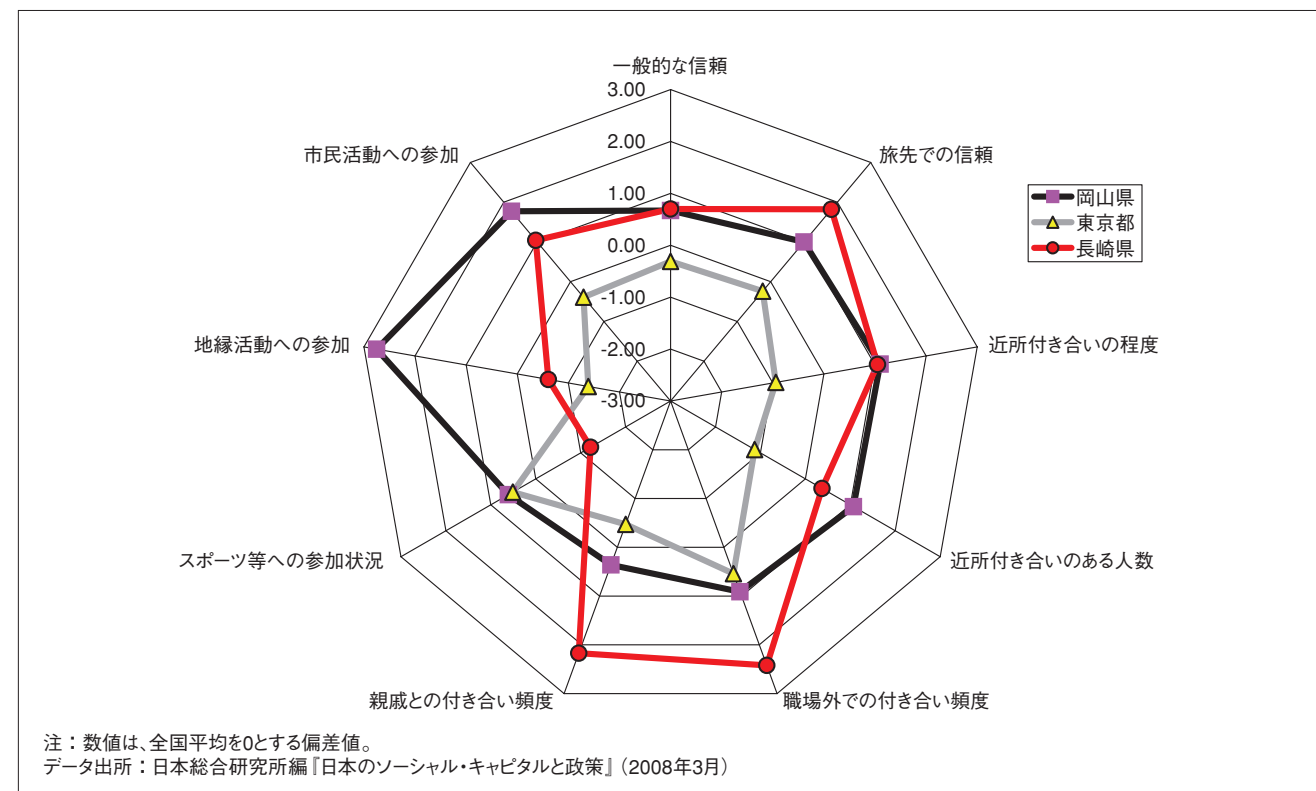
その際「コンパクトシティ」の考え方が有効であると思う。コンパクトシティとは、都市の主要な機能を中心市街地やその周辺にコンパクトに配置することにより、環境負荷の少ない、効率的な都市運営を可能とするものである。日本でもコンパクトシティをめざす動きが出ており、神戸市、青森市、富山市などで積極的な取り組みが行われている。

最近いわゆる「まちづくり三法(改正都市計画法、中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法)」の見直しが行われ、政策的にもコンパクトシティ実現への布石が打たれた。その内容は多岐にわたるが、主要な柱の一つとして、大規模集客施設(延べ床面積が1万m<sup>2</sup>を超す大型小売店舗など)の出店を、原則として商業地域、近隣商業地域、準工業地域に限定し、それ以外の地域への出店を規制することが挙げられる。

これは、当然、大型小売店などの郊外立地を厳しく抑制することになるから、規制緩和の流れに逆行するとの批判も強い。また、今回の見直しが、本当に中心市街地の活性化やコンパクトシティの実現につながるかどうかは、制度変更の効果を慎重に評価する必要がある。そこをおろそかにすると、中心市街地も郊外も両方が廃れるという悲劇を生みかねない。

SCを培養するには、膨大な時間とコストがかかる。しかし、都市はSCの形成を通じて、競争力を高めることができ、長期的に見れば、SCへの投資は十分ペイすると思われる。それだけに、長期的な視野に立ち、「百年の大計」を持って取り組むべき重要なテーマであるといえるだろう。

<参考文献>  
 1)「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」内閣府国民生活局編国立印刷局 2003年  
 2)「コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書」内閣府経済社会総合研究所編 2005年  
 3)「日本のソーシャル・キャピタルと政策」日本総合研究所編 2008年



■図1—ソーシャル・キャピタルの地域比較