

2023年2月17日

都市間連携とSDGsのパラダイム (経済社会研究会コメンタリーNO.16)

中曽根平和研究所
主任研究員

島 裕

1 はじめに

コロナ禍は、日常生活の基盤となる「都市」が抱える潜在的な課題を表出させたといえよう。身近な生活圏における様々な生活関連サービス、人と人との結びつきの重要性を強く再認識すると同時に、テレワーク、行政サービスのデジタル化、Eコマース、デリバリーサービス、SNSなどオンラインを通じた生活サービスやコミュニケーションが急激に生活様式の中に浸透した。世界に目を転じると、電気自動車や再生エネルギーへの注目が高まるなど地球環境に対する意識と行動変容はむしろ高まりつつある。

本稿では、生活空間としての「都市」を取り巻く環境変化を俯瞰した上で、イノベーションの観点から「都市」の最大の構成要素である市民と都市相互の関係性のあり方を概観したい。

2 都市を取り巻く環境変化

(1) 高齢化の影響¹

高齢化は都市のあり方に最も大きな影響を与える要素である。日本は、2021年時点で65歳以上人口の割合が29.1%と世界で最も高齢化が進んでいる。この数字は二位のイタリア(23.6%)を大きく上回る水準にある。日本の高齢化の特徴の一つとして、高齢者の就業率が2020年には906万人と過去最多となり、就業率が25.1%と世界的にも高いことがあげられる。

高齢就業者の雇用実態を見ると、2020年では役員を除く雇用者のうち76.5%が契約社員、パート・アルバイトといった非正規の職員、従業員が占める。非正規の形態での就業の理由としては、労働時間の柔軟性、補助的収入の確保といった事情が反映されたものだが、いわゆる定年を境とする就業形態の変化により、所得水準が低下するという側面も否めない。このことは生産年齢人口の減少と相まって、都市の経済規模の縮小という構造的な影響を都市に与えている。

(2) SDGsにおける都市の課題

SDGs(持続可能な開発目標)では目標11に、「住み続けられるまちづくりを」として都市の課題

¹ 総務省統計局 統計トピックス No.129 「統計から見たわが国の高齢者」(2021年9月)
<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1290.html> (2023年2月14日閲覧)

を掲げている。この目標の下に、世界の都市が抱える普遍的な課題（スラムの改善、公共交通へのアクセス、市民参加の都市管理、自然・文化遺産の保全、災害被害の削減、ゴミ・大気環境、公共交通、都市・郊外・地域の連携、災害リスク管理）をターゲットとして規定している。世界的に環境リスク（異常気象、気候変動、防災）の重要性の認識は高まりつつあり、同時に、SDGsのような国際的枠組みと、具体の課題を抱える都市との連携が重要視されている。

環境への取り組みとして、C40 Cities²という世界96の都市の市長が連携する枠組みが活動している。ここでは、都市が科学的な根拠に基づき連携、協力することで、気候破壊と不平等の拡大に立ち向かい、健康で公平かつ強靱な地域社会を構築することができると謳っている。日本からは東京都と横浜市がこのネットワークに参加している。

防災に関しては、2015年に仙台で開催された第3回国連防災世界会議において、国連加盟国のうち187ヶ国の代表、国際機関、研究者、NGOによる議論の結果、国際的な防災枠組みとして「仙台防災枠組2015-2030」が採択された。この背景には、2011年の東日本大震災を受け、地域の自治体とアカデミアが中心になり、子ども、女性、高齢者、障害者といった多様な市民との協働により、地域（ローカル）における防災、減災の取り組みを国際標準となるよう体系化するという積み重ねがある。結果として、SDGs目標11のターゲットの一つである災害リスク管理の中に、「仙台防災枠組2015-2030に沿った国家レベルの防災戦略を採択し実行している国数」と指標化されるに至った。

このように、都市が主体となって自らが抱える社会課題の解決に取り組み、都市同士の連携、さらに国、国際機関、アカデミア、NGOとの協調することで、世界的な課題に取り組むようになったことも大きな環境変化といえよう。

3 これからの都市・地域・コミュニティに求められる役割と機能

(1) 地域が抱える課題の本質

コロナ禍ではテレワークを活用した働き方が浸透したことから、地方移住が議論の俎上に上った。2021年11月に内閣府が実施した「第4回新型コロナウイルス感染症の影響下における生活意識・行動の変化に関する調査」によれば、「地方移住にあたっての懸念」は回答者の半数弱が「仕事や収入」と答えている。これまでの国土計画の歴史を振り返ると、地域間の均衡ある発展を目指して所得倍増計画を掲げて1962年に策定された全国総合開発計画を皮切りに、一貫して地域振興を指向してきたと言える。政府が「新しい資本主義」の重要な柱の一つとして掲げるデジタル田園都市国家構想も「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会を目指して」をモチーフとしており、地方創生をそのバックボーンとしている³。

地域では、少子高齢化、人口減少による社会構造のパラダイムシフトと現状の社会システムとのミスマッチと市場の縮小が顕在化しつつある。さらには、デジタル・トランスフォーメーションなど技術革新への適応の立ち後れから、既存の産業構造の競争力喪失という経済的な弊害が顕著に現

² <https://www.c40.org>（2023年2月14日閲覧）

³ <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digitaldenen/index.html>（2023年2月14日閲覧）

れている。これらの解決には、新たな社会と経済の循環を再構築することが通底していると考えられる。つまり、地域の経済社会の持続可能性のためには、既存の産業構造のイノベーションを通じた価値を創造する力を取り戻すとともに、社会的課題の解決を指向するソーシャル（社会問題の）イノベーションと社会課題が生じないよう問題の背景にある社会システムそのものを変革するソサエタル（社会構造的）イノベーションに取り組むことが不可欠であろう。

(2) 都市・コミュニティが生み出すイノベーション

人口に占める芸術家、作家、デザイナー、アーティストの割合を表すボヘミアン指数は、都市の多様性、開放性を示すものであり、リチャード・フロリダが著書「クリエイティブ都市論」で指摘するように都市におけるイノベーションの取り組みに関連する。知識創造活動は、単に都市の利便性や機能性だけではなく、都市環境（魅力的な環境、居心地の良さ、人間関係の密度）に誘引される。コロナ禍に伴いデジタル化が加速し、人と人とのデジタル空間でのつながりが意識されたが、イノベーションの場としての都市空間の意義は本質的には変わっていないと考えられる。2020年5月11日 New York Times の社説では、都市は「私たちがお互いを思いやり、交流し、共に作り上げていくのに最適な場所である。都市は依然として経済の原動力であり、文化の中心地であり、人間が環境に与える影響を抑えるには、密度が最も適している⁴」と人が集まり、交じる空間の意義を指摘する。

普遍的な社会的課題を対象とするソサエタルイノベーションは、課題設定そのものが複雑かつ複合的であるため、行政、研究機関、企業をはじめ多くのステークホルダーの連携なしには解決が困難である。そのためには、問題意識の共有、合意形成、試行錯誤を実践するイノベーションの「場」と「方法論」が必要となる。北欧を中心としてイノベーションを生み出す場としてリビングラボという取り組みが行われている。2006年、ベルギーでリビングラボの概念を推進、提唱することを目的に設立された国際的ネットワークである ENoLL（European Network of Living Labs）によれば、リビングラボとは、市民・ユーザーとの共創を中心とする研究開発とイノベーション活動を体系的に統合したオープンイノベーションのエコシステムと定義され、現在、世界中で155のリビングラボがネットワークに参加しているという⁵。リビングラボは ENoLL の定義の通り、市民、社会起業家、企業、研究機関、行政といった多元的な主体によって構成される。企業や研究機関が製品や研究開発成果を試すための社会実験の場ないしは技術実証の場ではなく、エンドユーザーである市民と共に、対話と試行錯誤を通じて日常生活における課題の探求とそのソリューションの検討を協働する仕組みである。言うまでもなく、これは都市に共創のための施設を整備するというのではなく、都市に集積している既存の組織の枠組みを超えてイノベーションを生み出すことを目的とするコミュニティ形成とそのオーケストレーション（複数の異なる主体を結びつけ、共有する目的に向けて連携を図ること）と理解することができる。このことを通じて、都市はイノベーションを生み出す苗床として価値を創造することで、都市自身も持続的成長を享受するという連鎖が生まれるので

⁴ <https://www.nytimes.com/2020/05/11/opinion/sunday/coronavirus-us-cities-inequality.html>（2023年2月14日閲覧）

⁵ <https://enoll.org>（2023年2月14日閲覧）

ある。

福岡市では福岡地域戦略推進協議会が中心となり、福岡市実証実験フルサポート事業を展開している。当該事業では AI、IoT といった先端技術を活用し社会課題解決を目指すプロジェクトを全国から募集し、実証の場、行政オープンデータの提供、規制緩和など産官学民をあげて実証実験を支援する取り組みを行う。福岡市経済観光文化局の公表資料⁶によれば、2022 年時点で東京 23 区と全国政令指定都市との比較では福岡市が最も開業率が高いとのことであり、都市が行う経済政策としての有効性を窺わせる。

(3) 都市を主体とする連携と共創の時代へ

企業、大学が主体として運営されるリビングラボに類する社会実証の取り組みでは、市民は現場の具体的な課題を語る存在、ないしは社会実験の被験者、開発中の製品・サービスのモニター調査の対象という実質的に従属的な捉え方をされている事例が少なくない。前述の通り、リビングラボでは、市民の主体的な関与がイノベーションプロセスの質を高め、テクノロジーやソリューションの社会実装に資すると考えられることから、市民を中心とすることの重要性を指摘している。

また、市民は一個人であると同時に、個人同士が結びつくことによりコミュニティを形成するという側面を持つ。コミュニティとは、広井良典によれば「人間が、それに対して何らかの帰属意識をもち、かつその構成メンバーの間に一定の連帯ないし相互扶助（支え合い）の意識が働いているような集団」⁷と定義される。生活圏における社会的課題には、防災、防犯、子ども支援、福祉、まちづくりなど自助と公助の間にある相互扶助の基盤としての共助のあり方を問うものが多く含まれる。これまで共助を支える主体は、生活圏を共有する自治会等の地縁型の地域コミュニティが中心であったが、NPO 活動をはじめとする市民協働という概念の浸透に伴い、特定の目的を掲げて市民活動を行うテーマコミュニティも多く存在するようになった。市民、コミュニティの力をウェルビーイングな社会の実現と経済価値の創出につなげるため、市民の主体的モチベーションを社会システムとしてどのように実装していくかは、公共の福祉という観点はもちろん、イノベーションの創出という点からも大きな論点となろう。都市が持つ大学、企業などのテクノロジーの集積と社会課題の「現場」に位置する市民とコミュニティとを結びつけることで、都市・コミュニティがイノベーションを生み出す素地となると同時に、イノベーションの創出こそが都市・コミュニティに経済的持続可能性をもたらすのである。

SDGs のような世界的に普遍的な社会課題に関しては、地域や都市が相互に結びつき、グローバルなネットワークを構成する時代となった。多くの都市やリビングラボが横に連携し、地球規模の大目的を共有しつつ、対話とプロジェクトを積み重ねて信頼関係を築くことで、ソサエタルイノベーションがより促進されることが期待される。世界全体が持つ専門性と構想力、それと都市の価値創出力、課題解決の実践力が手を携えて共創することで、より実効性あるイノベーションエコシステムが機能すると言えよう。さらに都市が連携することで、生み出されたソリューションが普遍的

⁶ <http://facts.city.fukuoka.lg.jp> (2023 年 2 月 14 日閲覧)

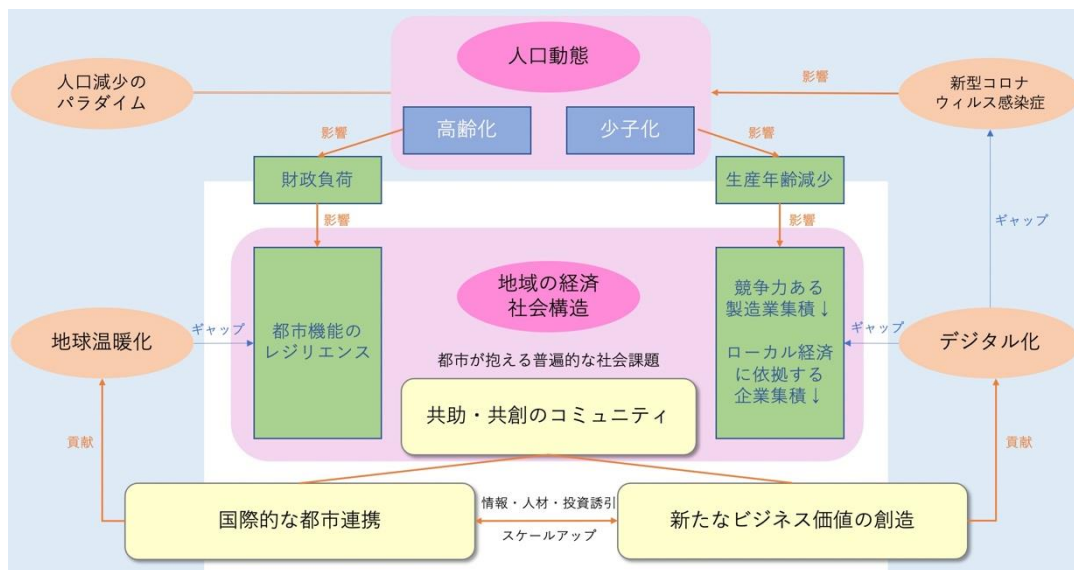
⁷ 広井良典(2009)「コミュニティを問いなおす」p.11 (筑摩書房)

に活用される、言い換えれば経済価値のスケールアップにもつながる。都市相互の戦略的互酬性に基づく共創は、都市における多様多才な起業家をネットワークし、新たな都市型産業、サービスを創出すると同時に社会課題に対して有効なインパクトをもたらすと考えられる。

本稿では、都市に構造的な影響を与える因子として高齢化に焦点を当てたが、同時に進行する少子化の潮流と合わせると構造的な人口減少局面にあると言えよう。また、新型コロナウイルス感染症の人口動態への影響については現時点では明確ではないものの、社会の行動変容をはじめ無視できない影響を与えていると推量される。技術革新の側面からみると足下のデジタル化技術の浸透は、既存産業のビジネスモデル、産業競争力にとって歴史的变化点とも言うべきギャップを生じせしめ、新たな転換を促している。

日常生活の場である都市・地域が、それぞれ固有の事情を踏まえ自らが抱えるソサエタルイノベーションの方向性を自立的に構想し、具体的に行動をとる必要性が顕在化している。SDGsなどの国際的な連携と協調の潮流を奇貨として積極的に活かし、市民、企業、大学、行政など都市・地域のステークホルダーが社会課題の解決と価値創造とを結びつける新たな「コミュニティ」を作り上げることが希求される。

(図) 都市の共助・共創のコミュニティを軸とする連携・共創モデルのイメージ



(了)