

VUCA 時代に求められる自治体施策

～急がれる「寛容な地域づくり」～

はじめに

世界がコロナ禍から立ち上がり、新しい日常にようやく光を見いだそうとしていた 2021 年末。それからわずか数ヶ月で世界がこんなにも暗澹とした状況に陥ってしまったことに、私はひどく落胆している。またこの光景が、東西冷戦構造が終結し、自由で平和な社会が訪れるとの期待が大きく裏切られた 1990 年の末から 1991 年の世界とよく似ているようにも思える。

「ベルリンの壁」崩壊から 1 年あまりが経った 1990 年の 12 月。私は東西が統合して間もないドイツ・ベルリンのクロイツベルク地区にあるアパートで仮住まいをしていた。大晦日にはブランデンブルグ門の下で世界各国から集まった若者たちと肩を組み、カウントダウンして 1991 年を迎えた。そこには東西冷戦からの開放感と自由な未来への期待感が満ちていた。しかしそのわずか数週間後に湾岸戦争が始まり、そう簡単に自由で平和な世界は訪れないのだとひどく落胆した。同年夏、ソ連は崩壊。欧州はユーゴ内戦の長い混乱に陥っていく。

予測不可能で混乱する今日のような状況は「VUCA」(ブーカ)と呼ばれる。「VUCA」とは「Volatility (変動性)」「Uncertainty (不確実性)」「Complexity (複雑性)」「Ambiguity (曖昧性)」の頭文字をとったもので、1991 年の湾岸戦争や 2001 年のアルカイダによる同時多発テロなど、従来 of 国対国の戦争とは異なる状況を表す言葉として米軍が使いはじめ、最近ではビジネスの世界でも広く使われるようになった。ウクライナ侵攻の影響が拡大し、食糧不足や物価高が世界を急速に混乱に陥れている今日の状況は、まさに「VUCA」の世界である。

こうした状況を私たちはどのように受け止め、これからの地域づくりに活かしてゆけばよいのだろうか。本稿では、この 30 年あまりの間に世界で起きた出来事を俯瞰しながら、VUCA の時代に日本の自治体が求められる取り組みについて、「ダイバーシティな地域づくり」に焦点を絞りながらいくつかのヒントを見いだすことを試みたい。

2022 年 6 月 27 日
一般財団法人ダイバーシティ研究所
代表理事 田村太郎

*本稿は、月刊「ガバナンス」2022 年 5 月号(ぎょうせい)の特集「VUCA 時代の自治体政策と組織」に「VUCA 時代に求められるダイバーシティな地域づくり」として田村が執筆した原稿に加筆・修正したものです。

<https://shop.gyosei.jp/online/archives/cat01/0000052344>

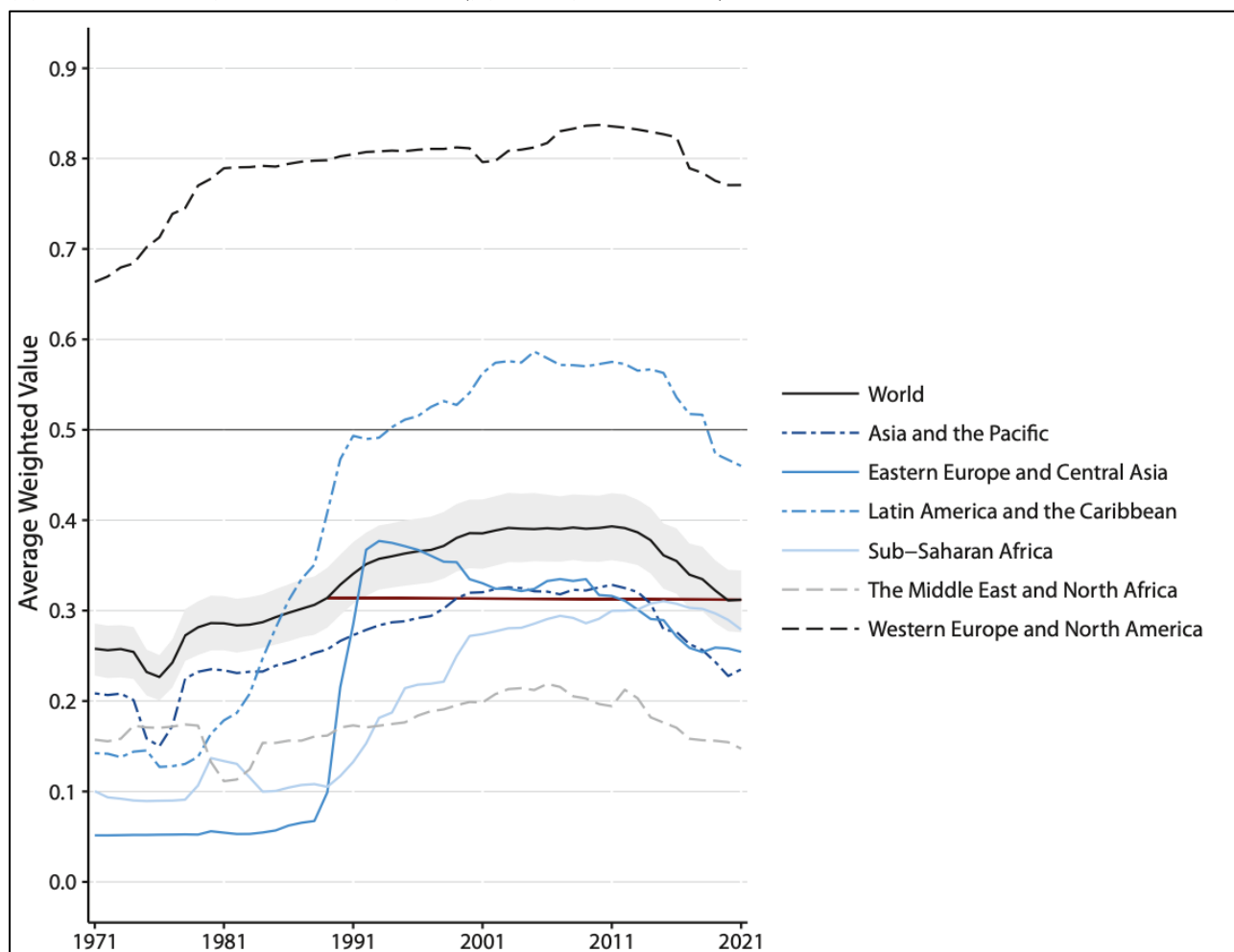
後退する「民主主義」の実情

図1は1971年から2021年までの世界各国の「民主主義の指標」を、地域ごとに人口加重した年次推移のグラフである¹⁾。80年代、90年代と急速にアジアや東欧で進んだ民主化が、2010年代になって大きく後退している様子が見て取れる。世界の平均で見れば民主主義は30年前のレベルに戻ってしまった状況だ。

1990年代から2000年代にかけて民主主義が進展したのは、東西冷戦の終結とIT技術の進展によるところが大きい。東西間の人々の移動が自由になり、インターネットで世界の情報が手に入るようになると、人々は自らの意思で人生を選択できる社会を指向した。一方、「民主化の要求が民族主義の興隆へと変容し、地域が分裂」(北村・2021)し各地で内戦が勃発。また2000年代にはアルカイダやISISなど過激な思想を持つ集団によるテロ活動が活発化したり、先進国では自国主義を掲げるポピュリズム政治が台頭したりした。

ITに加え輸送技術の飛躍的な進歩が世界をサプライチェーンでつなぎ、先進国の製造業は中国などの新興国へ、スキルの高い人材は寛容な国の居心地の良い都市へそれぞれ移動。先進国か途上国かに関わらず国内で所得の格差が増大し、「国々はおしなべて豊かになったが、不平等さと不安定さが増した」(シャフィク・2022)結果、民主主義が後退するという難しい状況が生じた。

図1 民主主義指標の地域別年次推移 (国別の指標を人口加重)



出典：V-Den institute 「Democracy Report 2022」 (2022年)

図2はその形状から「象のカーブ」として有名な、1988年から2008年の世界各国の家計所得の変化を示したものである。縦軸は国民一人あたりの所得の伸び率を、横軸は所得分布階層(右に行くほど所得が高い)を並べているが、所得階層が75~90あたり、つまり先進国の中間層が大きく減少し、新興国の中間層と先進国の高所得者層が伸びていることがわかる。この「象のカーブ」は2010年代のデータでもほぼ同じ状況となっており、新興国の中間層と先進国の中間層との間の賃金格差は縮まりつつある。

そこで発生したのがコロナ禍だ。国境を越えた人の移動が制限されるだけでなく、工場や港で働く人々に発生した集団感染で操業が止まり世界のサプライチェーンも麻痺して物流も止まり、ネット上には以前にも増してフェイクニュースがあふれ出した。災いはいつも、立場の弱い人々に多くのしわ寄せを押しつけ、またそうした人々を利用して伸張する政治勢力によって民主主義はますます先細っている。

図2 1998年~2008年の所得の伸び率(縦)と世界の所得分布の百分位(横)の関係



出典：Branko Milanovic「Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now」(2012年)

持続可能な社会をめざす国際社会との連帯

民主主義の後退、戦争やジェノサイド、経済のグローバル化に伴う格差の拡大など負の部分も多かった30年だが、気候変動や人権問題に関する国際的な新しい枠組みが形成され、自由で寛容な社会を実現しようとするさまざまな取り組みも少なからず芽吹いた。国際政治学者の田中明彦・前政策研究大学院大学長は、国際協力機構(JICA)の理事長に就任した2022年4月の記者会見で「ウクライナ戦争におけるロシアの大破綻を考えれば、民主主義国が一生懸命努力すれば、まだまだ民主主義の方がいいと言っていける基盤はあるのではないか」と指摘する²⁾。

苦境に立たされているウクライナの姿勢は、事実を明らかにして世界に発信し、多くの人々と連帯しながら地域づくりを進めていくことの重要性と、平和と安心を求める人々を

受け入れる相互扶助の大切さを私たちに痛々しいまでに教えてくれている。また旧来の考え方に固執し、自らの主張に組みしない相手を力づくで従わせようとする姿勢がいかにも醜く、その先には破綻しかねないことも私たちはこれからのロシアの動向から目にすることだろう。ウクライナやロシアの動きは国としての政治のありようだけでなく、自治体においても内外の地域と連帯ながら民主的で寛容な地域を形成することの大切さと、旧来の考え方に縛られて新しい価値観や情報を遮断することが地域に破綻をもたらすことを教えているように思う。

この 30 年、民主主義は前進から後退へと転換した一方で、さまざまな分野で自由で寛容な社会をめざす動きも広がっている。まだまだ課題は残るものの、世界的に見ればジェンダーギャップは明らかに改善され、同性婚を法的に認める国は 2001 年のオランダを先頭に 31 カ国に増えた³。民主主義、法の支配、人権、マイノリティの尊重と保護を加盟基準とする EU 参加国は、前身の EC6 カ国から 27 カ国に増え、ウクライナやモルドバも加盟を申請するなど、イギリスの離脱を除けば拡大傾向にある。国連は 2001 年に MDGs、2015 年に SDGs を採択し、持続可能でより良い社会をめざす取り組みも世界各地で展開されている。民主主義が後退する一方で、持続可能で寛容な社会をめざす動きも確実に進展した 30 年でもあったのだ。

コロナ禍やウクライナ危機にうまく対処し切れていないように感じられる国連だが、国連の会合には NGO や自治体など国家以外の組織からも参加が認められている。政府としては出席していない核兵器禁止条約の会合に広島や長崎の市長が参加したように、自治体は国際的な動きに目を凝らし、課題の解決に必要な政策の実現のために国際社会に訴えかけることもできる。EU 域内の自治体は従来の国家の枠を超えて連携し、EU の補助金や世界銀行、OECD 等の財源も確保しながら、環境と人権に配慮のある自治体施策を推進している。アジアには EU のような枠組みはないが、日本の自治体も旧来の考え方に縛られず、世界の動向を見極めて新しい価値観を取り入れ、国際社会と連帯ながら環境と人権に配慮のある施策を積極的に展開すべきだ。

ダイバーシティ推進で寛容な地域づくりを

これからの都市における経済成長に必要な要素を「技術 (Technology)」「人材 (Talent)」「寛容 (Tolerance)」の 3 つの T がそろふことだと指摘した都市社会学者のリチャード・フロリダは、「才能のある人はずっと一カ所にとどまっているわけではない。さまざまな場所へ移動することが可能であり、実際に移動する傾向が強い」(フロリダ・2014) と述べている。日本国内でもコロナ禍でテレワークが定着し、二拠点居住やワーケーションによる関係人口の増大を打ち出す自治体が増えているが、インターネット環境の整備や移住推進のための地域おこし協力隊の採用といった「技術」と「人材」の 2 つの T の取り組みに留まっているように見える。新たな人材の受け入れや才能のある人材の留置には、3 つめの T、「寛容」が鍵となるだろう。

「寛容」を具体化していくうえで自治体に求められるのが、ダイバーシティの推進である。総務省の人口動態統計によると、2021 年に東京都は男性が 1,344 人の転出超過に転じた。一方で女性は 6,777 人の転入超過であり、コロナ禍で東京への求心力が低下しているといわれる中でも女性にとってはまだ地方の暮らしにくさを感じられることが背景にある

と推察される。同性のカップルに証明書の発行等を行う「パートナーシップ制度」を持つ自治体は 211 にのぼる⁴が、東北や山陰などにはまだ少ない状況だ。日本で暮らす外国人も「技能実習生」など一次的な労働力としての受入れは地方で急増しているものの、永住者などの在留資格を持つ人は都市に集まりがちである。

VUCA の時代、人々はより安全で寛容な地域で暮らすことを以前にも増して希求する。先進国と新興国の賃金格差が縮まる中、海外への移住を希望する人々の目的も経済的な理由からより自分らしい人生を求めるものへと変化している。国内でも定住する住居を持たずにテレワークで各地を転々とする「アドレスホッパー」と呼ばれる若者が増えており、月額定額制で全国のシェアハウスを利用できるサービスも登場した。多様性を受け入れ、一次的な滞在者にも開かれた地域づくりを通して関係人口を増やしていくダイバーシティな地域づくりが、これからの持続可能な自治体となれるかどうかを左右することになるだろう。

ダイバーシティな地域づくりでは、既存の制度では対処しきれない課題も多数も生じる。社員に副業を認める企業や公務員に副業を推奨する自治体も増えているが、現行の社会保障や税制はひとつの職場に長年勤務することを前提としており、個人事業者には不利な状況である。自治体はワーケーションで滞在しているが住民票は元のままの住民に納税を求めようか、「アドレスホッパー」はどこで住民税を納めれば良いのか、それぞれに悩んでいる。複数の職業を持つことや多拠点居住を見据えた新たなしくみが必要だ。

コロナ禍で規制されていた海外からの人流もまもなく再開される。以前、日本にある家を旅行者に貸し出している本国の知り合いから清掃や管理を委託され、報酬を得ているという留学生が私の授業を履修していた。報酬は 1 件いくらで、本国の銀行口座に現地通貨で振り込まれているという。先日はウクライナから日本へ避難してきた小学生が本国の授業にリモートで参加しているというニュースを見た。自治体はこの児童に地元の学校への就学を促すべきなのか、このままリモート教育をサポートすべきなのか、悩ましい判断を迫られる。

このように技術の進歩や国境を越えた人の移動で先行する現実、法制度が追いついていない状況がさまざまな分野で顕在化している。役所が同性カップルへのパートナーシップ証明書を発行するという取り組みを始めた渋谷区のように、現行の法制度のなかで自治体ができることを考え実行に移していくことは可能だ。

先行する現実を見据え施策に工夫を

私が 90 年の末にベルリンで過ごしたアパートは、西ドイツ出身の学生がクリスマス休暇中に実家に帰っている間に又貸ししていた物件だった。このほかにも希望者が個人の車を乗り合って都市間を移動するサービスも利用した。こうした情報はゲストハウスの掲示板に貼り出されており、インターネットが普及するよりもずっと前から「シェア・カルチャー」は欧州に存在したのだ。

日本でも「所有」から「共有」へ社会の価値が変わりつつあるが、税や社会保障などさまざまな制度は「所有」を前提としており、複数の人で資産をシェアしたり、一人の人が複数の職業に就いたりすることに追いついていない。コロナ禍での生活給付金など「世帯」を単位とした福祉制度も、家族観が多様化する実情に即しておらず、支援が受けられない

人が少なからず発生している。多様な働き方や住まい方、性的指向や家族のあり方に対応し、新たな考え方に基づいた自治体施策の整備を急ぎたい。

具体的には就学、就労、婚姻など、ライフステージの転換点で多様な選択肢を尊重できる施策を提供したり、住まいの確保や社会保障面でマイノリティが不利益を被らないような独自の制度を整えたりすることが重要だ。政府が 2022 年 6 月に発表した男女共同参画白書は、「もはや昭和ではない」というフレーズで多様化する家族の形を表現した。従来の価値観に基づいた政策や施策が多様な価値観が浸透する現実には追いついていないことが、家族の形成や子育てに慎重な人々を増やし、社会の持続可能性を危うくしている。「昭和」の価値観で人生を歩む人だけが優遇されるような制度を改め、自由で寛容な価値観に基づいて生きる人も不利益を被らないような社会をめざしたい。国の制度が整わなくとも、自治体でできる工夫はたくさんある。

一方で、こうした新しい考え方が理解できない人々や、自らの優越的な地位を奪われてしまうのではないかと不安におびえる人々へのフォローも自治体にとって重要になる。AI やロボットの進化で多くの失業者が出ることも予測されるなか、自治体はダイバーシティ社会への転換の必要性や、リカレント教育を通じた転職支援による不安の払拭に努めなければならない。「昭和」の家族観や職場慣行を是としてきた人は、自らの居場所がなくなるのではないかと恐怖に陥り、多様な価値観を主張する人々を攻撃する。寛容を求めてきた人々が反省すべきことがあるとすれば、不寛容な人々を放置してしまったことであろう。

ダイバーシティ推進がこれまで排除されてきた人々にとって光であるためには、これまで優越的な地位にあった人々も安心して変化を受け止められるような、まさに「誰ひとり取り残さない」包括的な施策の推進という視点が必要になる。不安に陥る中間層への対応を放置すると不寛容な世論がはびこり、民主主義が妨害されてしまう。トランプ政権のアメリカで繰り広げられてきた社会の分断の原因はここにあり、日本でダイバーシティを推進して行く上で不寛容な人々を放置しないことが成否を分けることになる。

参考文献

- ・北村厚「20 世紀のグローバル・ヒストリー」ミネルヴァ書房、2021 年
- ・ミノーシュ・シャフィク「21 世紀の社会契約」東京経済新報社、2022 年
- ・リチャード・フロリダ「新クリエイティブ資本論」ダイヤモンド社 2014 年

¹ スウェーデンのイエーテボリ大学に本部を置く「V-Dem(多様な民主主義)研究所」が開発したもので、選挙、自由、参加、熟議、平等の 5 つのレベルで各国の民主主義の度合いの定量的に計測している。図は最新の年次報告から引用した。

² 「ウクライナ戦争はロシアの大破綻」田中明彦氏が指摘『朝日新聞デジタル』2022 年 4 月 8 日

³ NPO 法人 EMA 日本調べ。2021 年 9 月時点。

⁴ 渋谷区と認定 NPO 法人虹色ダイバーシティが行った「全国パートナーシップ制度共同調査」より。集計日は 2022 年 4 月 1 日。