

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

Title	(第4章)市民権から「市」民権へ：ヨーロッパの都市から見たソーシャルイノベーション
Author	カゼポフ ユリ
Citation	URP「先端的都市研究」シリーズ. 27巻, p.75-104.
Published	2021-03-15
ISBN	978-4-904010-42-6
Type	Book Part
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学都市研究プラザ
Description	分極化する都市におけるサービスハブの変容とイノベーションの力学：ウィーン・大阪から学ぶ
DOI	10.24544/ocu.20210507-004

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

第4章

市民権から「市」民権へ

ヨーロッパの都市から見たソーシャルイノベーション*

カゼポフ ユリ

From citizenship to cit(y)zenship Social innovation in urban contexts in Europe Yuri Kazepov

はじめに

カゼポフ：どうも本日はご招待いただきましてありがとうございます。とても嬉しく思っております。ヨーロッパでの研究につきまして、皆様と本日共有できることを嬉しく思っております。

私のプレゼンテーションの今日の演題ですけれども、ご覧のように「市民権から「市」民権へ(From citizenship to cit(y)zenship)」と書いておりますけれども、1つだけ「y」言う字を赤く記しております。その意味は、この社会政策とか包摂性の政策の方向というのが現在、都市のほうに向かっているということを示すために city の「y」を括弧に書いております。このような移行期にありまして本日お話をしたいのは、ヨーロッパの都市から見たソーシャルイノベーションと言うことで、都市の文脈におけるソーシャルイノベーションを考えて、すべての都市が課題に対応する能力を持っているのかということをお聞きしたいと思います。

私のその質問に対する短い答えと言うのは、もちろん「イエス」と言うこと

* 本章は 2021 年 2 月 15 日に行われた連続ウェビナー第 4 回「包容力ある都市論研究会」(Webinar Series No. 4 “Perspectives on Urban Inclusivity”の和訳から作成した文字起こしである。

で、でもカッコして「潜在的には」と書いております。それとまたその「状況次第(it depends)」と書いております。このことが本日のプレゼンテーション全体に関係するとても重要な点でありまして、それでは、その状況次第と言っても、何次第なのか、何に依存しているのかというのが最初の質問です。

まず2つの要素にそれは依存していると言うことであります。まずその変化のプロセス、私たちの社会を特徴づけている変化のプロセスで、そのシティズンシップ、市民権の境界線を引き直すそのプロセスの起こり方にまず依存しています。つまり、その具体的な便益に対して、そこに誰が包摂されていて、誰が排除されているのかと言うことです。2番目のその依拠している要素と言うのは、コンテクスチュアル・ダイメンションと言うことで、文脈的な側面・次元と言うことです。これも非常に重要で、そういった一般的なトレンドが変化のプロセスをフィルターにかけて、そしてローカルなレベルで構築する際のコンテクスト、その文脈と言うことです。

この両方の側面に置いて都市というのがますます重要性を増してきていると言う事なんです、それが本日のプレゼンテーションで最も伝えたい点です。しかし先ほども申し上げましたように、このプレゼンテーションでは「but」と、それは状況次第「it depends」と言うことなんですけれども、それは今日お話しするその現象と言うのが、すべて関係性を持っている、リレーショナルであると言うことです。

それでは今、申し上げたようなことがソーシャルイノベーションにも当てはまります。じゃあその「ソーシャルイノベーション」と言うのはどう定義されるのかと言うことですが、実際にはたくさんの定義が存在します。問題は非常にこのようにたくさんの定義が存在するわけですけども、それぞれの定義がお互いに異なっているものであったり、あるいは非常に定義が一般的なおおまかなものであったり、またそのソーシャルイノベーションについてエンピリカルに、経験上の研究をしようとするならば、あまり助けにならないような定義もたくさんあります。

最も共通性がある、よく言われているソーシャルイノベーションの定義は以下のようなものになります。ソーシャルイノベーションと言うのは、十分に満たされていない社会のニーズを満たすことと、その社会的関係の変容・変化を

目指す取り組みを特徴づけているのがソーシャルイノベーションであり、またそれは同時に人々にエンパワーを与える、力を与えるものでもあるということです。

特に重要になってくるのはそのコンテキストに対する感度と言うことで、言い換えるならば社会のニーズがどのように満たされて、また社会的関係がどう変わるのかと言うことは、実際ではそこに置かれているコンテキスト次第である、コンテキストの影響を受けると言うことです。言い換えるならば社会のニーズがどう満たされて、社会的関係がどう変わるかということを考える時には、いつも具体的にそれが起こっている「場所」を念頭に置かなければならない。日本であったりヨーロッパ、インドであったり中国であったりと言うようなことを忘れてはいけないと言うことです。したがって念頭に置いておくべきことは、どの他の現象、社会現象がそうであるのと同じように、ソーシャルイノベーションもリレーショナル、その相関性を持っていると言うことです。これについてはまた事例を挙げていきます。

これまでのところはまだ導入部分だったんですけれども、ここから本論に入っていきたいと思います。この講演は4部構成になっています。第一部におきましては、何がどんな方向に変化しているのか。第二部においては、その変化の機会とチャレンジ。3番目は変化が起こっている文脈の重要性。そして4番目に、その都市がソーシャルイノベーションの実験室としてのその都市が抱えているチャレンジということです。

1 何がどんな方向に変化しているのか

それでは第1部で「何がどんな方向に変化しているのか」、と言うところに入っていきたいと思います。いろいろな変化が存在します。例えばダイバーシティー、多様性が非常に大きくなっていると言う変化。2番目にはそのスケールが増えている。つまりテリトリーのレベルが増えてきていると言うことで、例えば、国、地方、県、市町村といったようなそういったレベルが増えてきているということ。3番目にはアクターの数が増えている。ただ単に公的アクターだけではなく、NGOとか民間のアクターも入ってきました。

まず最初にこのダイバーシティーのところから見ていきたいと思います。常にそのダイバーシティーというのが都市を特徴づけてきたわけですが、今日ではそれがますます顕著になってきております。その変化と言うのは、例えば移民の流入が増えたと言うことによる量的な変化だけではなく、定性的な、質的な変化と言うものもあります。その移民の数が増えてきておりますけれども、欧州のすべての国において、ここ 10 年ぐらいで移民の数は 4 割増ぐらいであります。でも、ただ単にそれは移民に関係しているだけではなく、ライフスタイルとか、人々の姿勢とか態度と言うものもますます多元化している、多様化していると言う側面もあります。

例えば事例を挙げてみますと、50 年前だったらコーヒーを買おうと思うと 1 種類のコーヒーしかなかったわけですが、今ではコーヒーを買おうと思うと、どんなコーヒーかと言うものを特定しなければなりません。マキアートとかカプチーノとか言わなければならないわけで、このように人々のライフスタイルやアティチュードと言うものが多様化していると言うのが、まさに日々の生活の特徴づけています。もう一つの事例は車なんですけれども、オンライン上で車を注文して、しかもその構成とかコンフィギュレーションも注文することができ、自分だけの、1 台だけの車を注文することもできます。

これこれによって、都市もますます複雑化しているわけですが、図 4-1 が示すように、ウィーンにおいては 180 の国籍を持った人々が住んでいるというふうに言われていて、ウィーンの住民の数は 190 万人です。例えば大阪を事例にあげてみますと、900 万人の人口があって、国籍で見ると 162 というふうに聞いています。このように国籍が様々であると言うだけではなく、こういった住民は法的地位も違っております。中には EU の人もいれば、EU 域外からの人もいます。あるいは難民の人もいます。これによって非常に複雑性とか多様性が増します。

この多様性と言うものがほんとに多様化してきていると言うことで、つまり人々がある特定のサービスにアクセスしようとする場合のそのアクセス基準を考えただけでも、掛け金を払っている人もいれば、あるいはそのジェンダーとか年齢とか様々で、その自分の立場によってアクセスのクライテリアも違ってきます。これは人口動態学的に見ても非常にダイバーシティーがあるという

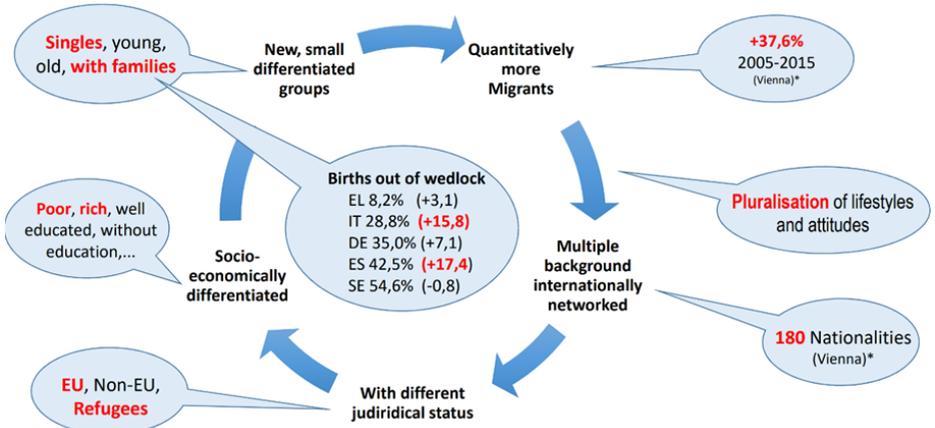


図 4-1 ダイバーシティー：多様な次元の相互作用

出典：Wiener Bevölkerungsregister (1. 10. 2015)により筆者作成

ことがわかるんですけども、1つの例としては、非嫡出子のいるファミリーについてです。図 4-1 のちょうど真ん中の風船のところに書いてあるんですけども、例えばギリシャの場合には非嫡出子の割合は 8%、一方スウェーデンは 54% と言うことで EU の中でもそれだけの多様性があります。

ウィーンを例に取ってみたいと思いますけれども、移民のバックグラウンドを持っているウィーン人というのが 50% を若干上回っております。またウィーンには中華料理屋さんが 500 軒以上ある、日本料理屋は 100 軒ぐらいあります。またウィーン人の 4 人に 1 人が、パートナーが移民のバックグラウンドを持っている人である。そしてもう一つ、興味深くかつ重要な点は何かと言うと、このソーシャル・セクターで働く人のほぼ 3 分の 2 が移民のバックグラウンドを持った人たちであるということです。

このような多様性の増加と言うものが他の 2 つの変化のプロセスに並行する形で、あるいはそれとの複雑な関係の中で表れています。その 2 つの変化のプロセスと言うのはさきほどお話しをしたように、まず 1 つがテリトリアルな次元と言うこと。もう一つがアクターの数の増大です。

それではまずテリトリー的な次元がどのように変化してきたのかと言うことをお話しします。まず、図 4-2 が示すように、その都市は、この過去 300 年

間におきましてそのレレバンス、その時代的な意味合いと言うものを失ってきました。17世紀から1970年代ぐらいの間に失ってしまいました。それ以降、国民国家が主要なアクターとなりました。これは特に第二次世界大戦以降、景気が上向いて経済のブームがあって、そして信じがたいほどの資源を手にするようになってから特に言えることです。

70年代以降、いくつかの深刻な経済危機が発生して、それによって非常に深い変化と言うものが起こってきました。その結果、都市の重要性が再び増してきました。そしてそのプロセスはこの様に見えます。都市は再びこの重要性を増してきたわけですが、特に重要なのはその都市の重要性、都市の役割が増えてきたと言うことは都市政策の重要性の増大に反映されています。

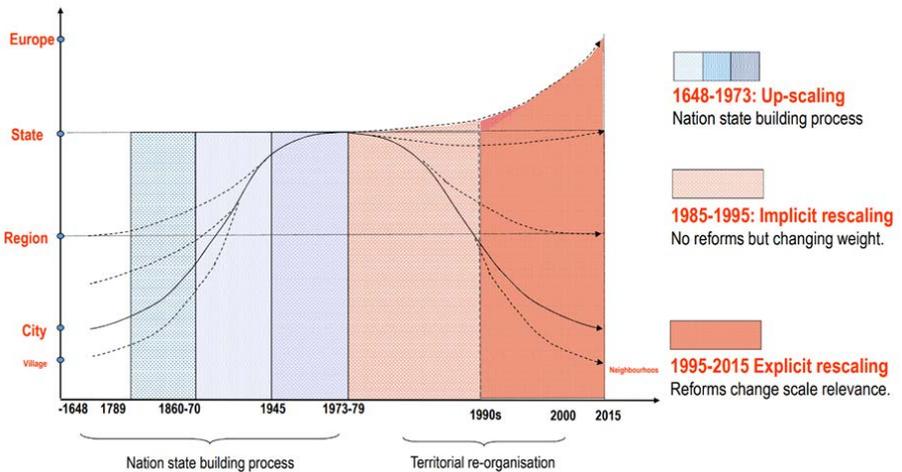


図 4-2 テリトリ的な次元のリスケリング：都市の重要性が再び高まる
(筆者作成)

しかし、ここでも重要な「but」をつけなければなりません。冒頭にも申し上げました「but」なんですけれども、この「but」は何に関係しているかというと、都市政策と言うのはその複雑なコンテキストの中で理解されなければならないということです。つまり言い換えるならば、都市政策と言うのは、これま

で以上に県のレベルとか国のレベルの関係で考えていかなければならないし、ヨーロッパの場合にはEUというレベルもあります。

国民国家の重要性というものが減ってきたと言うのは、公的機関に対する批判があったのと並行して起こってきました。国家と言うものが、我々の生活を全て支配しようとする「独裁者」のように見られました。これは、トーマス・ホブズが書いた有名な本にも反映されています。

このように公的機関に対する批判と言うのは、国家と言うのが生来、保守的であると言うふうに見られていて、また国家と言うのは自己増殖しがちである、またコストがかかる、ゆっくりとしている、そして非常に消極的であるという受身的であるということです。例えば、私はこの補助金を出しているんだからあなたは何もしなくていいとか。

政策はますます非同期化されて、また細分化されて、実効性がない、また非効率的になってきました。その1つの事例というのが、結局貧困は撲滅されていないということです。これがもちろん批判として言われていたわけなんですけれども、この批判の結果は曖昧な結果しかもたらしめていません。一方で、その結果として新しい政策パターンとか新しいアクターが出てきました。つまり、民営化とか、あるいはニューパブリックマネジメントというのが出てきました。批判の結果として出てきたのが先ほど申し上げた点。そしてその他方、別の結果としてサービスを個別ニーズに合わせて、個別化をしていくとか、あるいは参画型になってくると言う結果もありました。

このような過程から重要なアクターが現れました。それは市民社会なんですけれども、その市民社会というのがすべての問題を解決してくれる。そして公的制度の欠陥を克服してくれる、いわゆるデウス・エクス・マキナ(*deus ex machina*)とみなされています。

しかしながら私はここで「but」と唱えたいと言うことはもう想像に難くないと思うんですけれども、また「but」と申し上げて、これを批判的にフレーミングする、捉える必要があると言うふうには私は思っております。というのは、市民社会と言うのは実は非常に複雑であるからです。このアクターがいるそのランドスケープと言うものが、この変化のプロセスの結果、より複雑になって、また非常に細分化してくるようになりました。例えば国だけではない、公務員

だけではなくてアクターとして市民社会とか NGO、営利の団体とか、またファミリー、家族も浮上してきました。

我々が理解すべき重要な点と言うのは、例えば具体的なサービスに関するアクセス基準は誰が決めるのか、誰がコーディネートしていき、また誰が実施に移すのか、そして誰がコストを負担するのかという問題です。この3つの変化のプロセス、つまり多様性やまたテリトリアルナリ・オーガナイゼーション、そしてアクターの数が増えたと言う3つの変化のプロセスが相まって、全体としてEUではいわゆる「補完性原則」、「サブシディアリティ」と言うもので表されています。

ヨーロッパにおいて、特に欧州のその憲法においてはこの補完性原則と言うものは非常に重要です。おそらく皆様もこの補完性原則についてはこれまで耳にしたことがあると思うんですが、これはEUの組織的なアーキテクチャー、構造を作る上で非常に重要な原則です。例えばこの原則によりますと、問題は市民に近いところ、ローカルなレベルで解決されるべきだと言うことを謳っています。後で、議論の時にこの問題にまた立ち返ることができます。

2 その変化の機会とチャレンジ

それではこれから第二部に入っていきわけですけども、この様な変化のプロセスの結果はどうだったのかと言うことです。この変化のプロセスの結果と言うのは機会とチャレンジです。

もちろんこのような機会とかチャレンジと言うものがその国々のレベルでどう配分されているかと言うことは、そのコンテキストによって変わってきます。図 4-3 が示すように、様々な福祉レジーム、福祉制度というのがあって、それが異なる具体的なガバナンスの体制を生み出す。それがまた、具体的な様々な社会イノベーションの実践を生み出します。それらがお互いどのように相互作用するかによって様々なオポチュニティーとかガバナンスの問題を発生させます。私の申し上げたいことをより明確化していくために、ここからはたくさんの例を引いていきたいと思います。まず、最初に機会の構造から話をしたいと思います。

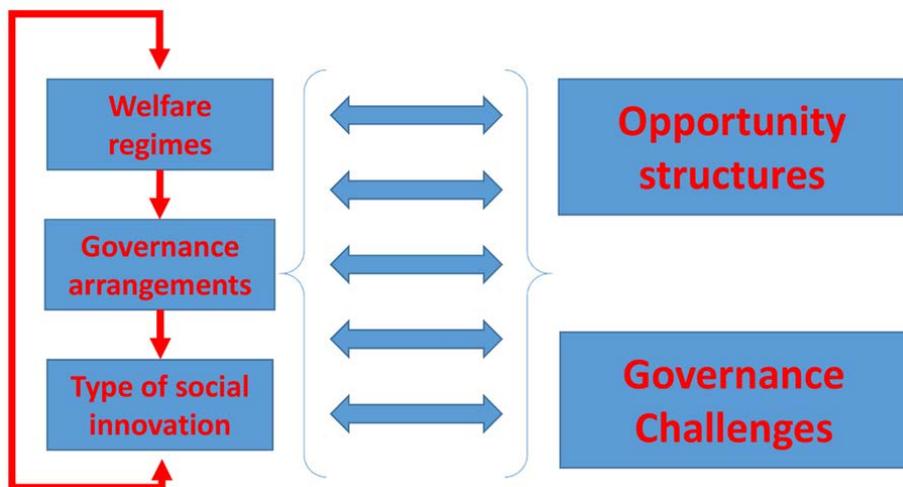


図 4-3 福祉レジーム・ガバナンス・ソーシャルイノベーション（筆者作成）

この変化がもたらす機会の構造によりまして、様々な実験のオプション、ローカルレベルで行う実験のオプションが増えていきます。そのオプションが広がっていきます。そのローカルな実験をすることによって様々なアクターとテリトリーが参画をして、解決策を見出していきます。アクターの数が増えるということと、またレベルが増える、特にローカルなレベルが入ってくることによって、様々な能力や視点を組み合わせることで、よりよくニーズを理解することが可能になります。変化の影響を受ける人々そのものが関与をしていくので、それで決定された政策的な選択肢と言うのは、正当化しやすくなります。

一言で言うならば、この結果としてサブシディアリティーが生まれます。つまり、市民の近くにおいて、市民の関与を求めて、参画をしてもらおうということです。でもまた「but」なのですが、果たしてサブシディアリティーと言うのは常に良いものなのでしょうか。また答えも想像に難くないと思いますが、やはりここでも、場合によりけり、「it depends」と言うことになります。では、何に依存しているのかと言う話ですが。

それでは今度、変化のチャレンジの側についてお話をしていきたいと思います。申し訳ないですが、チャレンジの方がより多いです。このような変化によって、その地域格差と言うものが固定化される。それによって地域間、テリトリアル間の連帯を損ないます。例えば、より豊かな県とか地方と言うのは、貧しい県や地方に対して支払いをしたくない、負担をしたくない。さらにアクターの数が増え、またテリトリアルなレベルの数が増えていくことによって、その対立の可能性が増加していきます。アクターやレベルの数が増えていくと、政策決定過程と言うのはより不透明になってきて、アカウンタビリティーの問題が発生します。つまり、誰が、何に対しての責任を持つのかということがわかりにくくなってきます。問題のこの変化、あるいは地方分権の有無、大きな問題の1つは、消極的なサブシディアリティーが助長されると言うことです。

それでは、この消極的なサブシディアリティーというのは一体何を意味するのかというと、例えば国がある政策について地方に分権化をしていくと。例えば市民社会とかローカルなレベルに権限を委譲していく。しかしながら、その権限を遂行するに必要なリソースを十分伴わない形で権限委譲すると言うことです。例えば、ある政策について地方にそれを委譲する、分権をする。しかしながら、国はその政策をローカルレベルで実施していく上で必要となってくるリソースを十分に提供しない。そこでローカルレベルで、自分たちで独自でそのリソースを見つけて行かなくてはならないと言う問題です。これが最大の問題の1つです。

2番目の問題は代表制と言う誤謬、誤った考え方です。つまりそこで前提としているのは、市民社会というのがいつも貧困者の代表であり、いつも公共の利益を志向していると言う誤った考え方です。この問題についてですけれども、じゃあ市民社会と言うのは貧困者を常に代表しているのか、そして公共の利益を志向しているのかということに関しまして、これから4つの事例を挙げたいと思います。その後に皆さんにちょっと質問したいと思います。今、4つの写真を見せているんですけれども、皆さんちょっとご覧になれるかと思うんですが、この4つの写真と言うのは4種類の市民社会を表しています。それでは、ヨーロッパにおけます最もよく見られる市民社会組織は何なのか。言い換えても良いんですけれども、この市民社会組織で最も日本でよく見られる市民社会

組織は何なのか。



図 4-4 市民社会組織の例

写真見えるかと思いますが、まず左上の写真はスポーツ同好会でボーリングです。左下にある写真が非常に極右のデモの人たちで、特に難民庇護を求めている人たちに対する反対をしている人たちです。右上の写真ですけれども、これは民兵の写真でありまして、これはポーランドとの国境をパトロールしていて、不法にバルカンルートを使って流入してくる移民を取り締まろうという人たちです。右上の人たちは軍隊に所属しているわけでもないし、国家を代表しているわけでもありません。民間の人間がこのように銃を持って国境地域に行って、人を殺すとまでは言わないけれども、不法流入してくる人たちを捕らえようとしているわけです。右下の写真ですけれどもこれは気候変動、環境の持続可能性などについて訴えているデモをしている人たちです。言っているのは、気候変動は貧しい人たちにより打撃を与えるということを訴えています。

そこで、質問すると申し上げましたけれども、では、市民社会組織たちは誰を代表しているのか。貧しい人たちを代表して、そして公共の利益への志向性を常に持っているのかと言う質問です。この4つの写真の中で最も頻繁に見ら

れる組織と言うのは、左上のスポーツ同好会だと思います。

しかしながら、この左上の人たちですけれども、別に貧しい人々を代表しているわけでもないし、でも、もちろんそのコミュニティの一体感とかって言うことを醸し出すと言う重要な貢献をしているかもしれないけれども、しかしこの貧しい人々あるいは社会の排除に関するような問題を提起しているわけではありません。右上と左下の場合は、逆に貧しい人や移民とか難民に対して抗議をするような人たちです。そういうことで、この市民社会のアクターたちというのは今や非常に多様化しているので、市民社会組織というのを必ずしも理想的なアクターだとみなすことはできません。

最後のチャレンジのリストにある最後の項目なんですけれども、その革新的なソーシャルイノベーションのプラクティスと言うのは、非常に不安定である、心もとないと言うことです。つまり、十分な組織化がされていなかったり、スケールが小さい場合には短期間で消えてしまうものもあります。

このように複雑であるので、このプラスの側面もマイナスの側面も、機会もチャレンジも両方が共存していると言うことです。その結果この共存のアンビバレンス、両面性と言うものが存在します。そこで、このテリトリアルな変化のプロセスとアクターが増加するというプロセスがいろいろなガバナンスのアレンジメントの中で交錯していると言うことです。その様々なアクターが絡み合う上で、あらゆる組み合わせ、たくさんの組み合わせが存在します。

まず、アクターですけれども、図 4-5 の縦軸のほうにあります、国家、市場、コミュニティ、家族など。そして今度スケールの方は、ローカルであったり、地方、国、超国家と言うふうにあって、また、ガバナンスのアーキテクチャーは、資金とか、管理、実施、規制と言うようなものがあります。このルービックキューブを皆さんご存知だと思っただけなんですけれども、それを使って遊んだり、あるいは人生のうちどこかの時点でかつてそういうことをされたこともあるかもしれませんけども、ここからわかるように、きちんとしたシステムなくしては解決策を見つけるのは非常に複雑であると言うことです。

どのぐらいの組み合わせがあり得るか。本当にたくさんあります。あまりにも組み合わせの数が多すぎですが。これによりまして、そのテリトリアリーに多様化された機会の構造が生み出されます。重要なのはこの変化のプロセスを

理解する上で、ここに書かれている方程式（Changes+context=Outcome）を理解するということです。つまり「変化+文脈」がある特定のアウトカムを生み出すという方程式です。

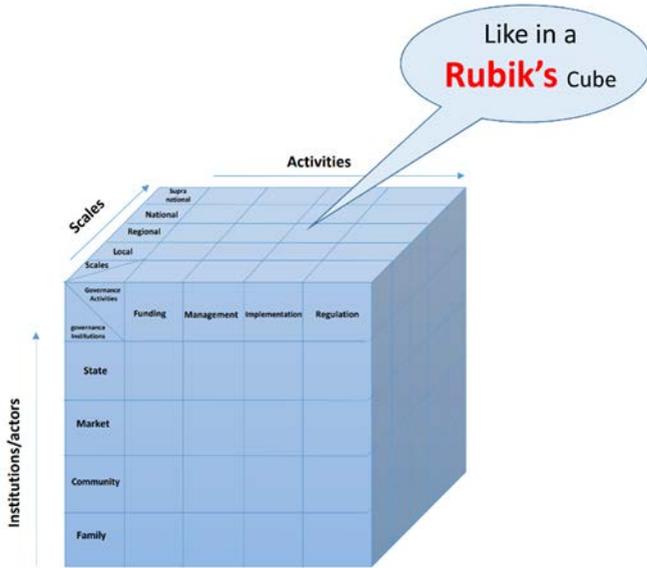


図 4-5 ルービックキューブ（筆者作成）

3 文脈の重要性

ここからまた第3部に入っていきたいと思いますが、文脈の重要性に話を移したいと思います。この文脈が重要だと言うのは非常に陳腐な、平凡なステートメントであるかもしれないけれども、その結果は全く平凡ではありません。それではいくつかの例を挙げてみたいと思います。

例えば、ヨーロッパにおけます移民のプレッシャー。この移民のプレッシャーと言うのは国によって状況が全く違います。図 4-6 のグラフは 1000 人あたりの移民の数を示しておりますけれども、グラフの左の方は非常に小さな国であるところの、ルクセンブルクとかマルタ、そしてその次にオーストリアがあ

って、ドイツとかアイルランドとかデンマークがあります。しかし、オーストリアの場合には、その移民の約 50%が他の EU 加盟国からの流入です。EU の加盟国の中ではスウェーデンとオーストリアが 2010 年から 2015 年に関しましては移民の増大が最大でした。こういった増加というのは特に、難民の増加に特徴づけられています。

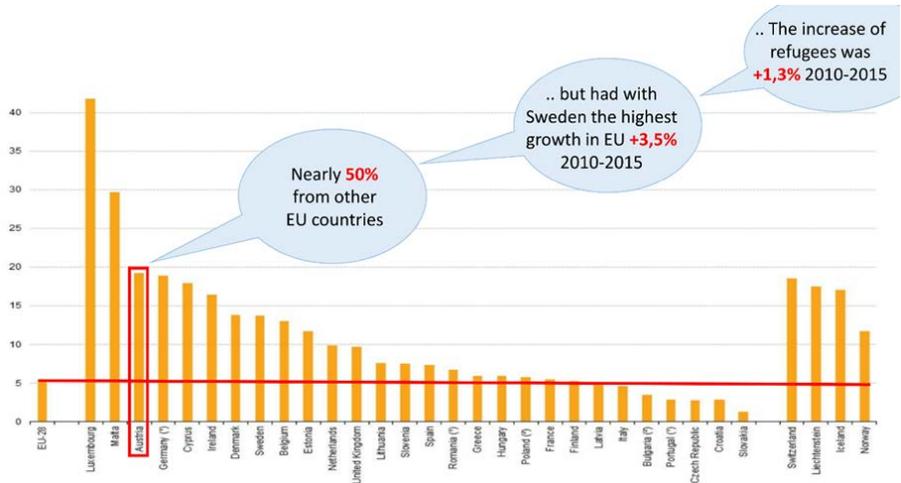


図 4-6 住民 1000 人の移民人数 (2015 年)

出典 : Eurostat (online data codes: migr_imm1ctz and migr_pop1ctz, 2018)

また、ヨーロッパの諸国と言うのは、政策を遂行する上での様々なテリトリアルオーガナイズーションで特徴づけられます。図 4-7 のグラフでは 4 カ国を取り上げておりました、イタリア、フィンランド、フランス、ポーランドです。それぞれの国に 3 本のグラフがありますけれども、青い線が国家、赤が地方、そして緑がローカルです。これら全ての国々においてローカルの次元がますます重要になってきています。このグラフにおいて取り上げているのは 3 つの政策分野を合成してグラフで表しておりますけれども、まず社会支援の政策、そして労働市場の活性化政策、そして高齢者ケアと言う 3 つの政策分野です。

このグラフを見ていただきますと、フランスにおいては国家のレベルが依然として高く推移をしている。イタリアでは国家はかなり下がってきていて、フ

インランドはいったん下がった後また上昇しておりますし、ポーランドはかなり国のレベルが落ちてきました。2008年の経済危機、そして現在ではパンデミックですけれども、それによって再度、中央集権化が進んでいます。

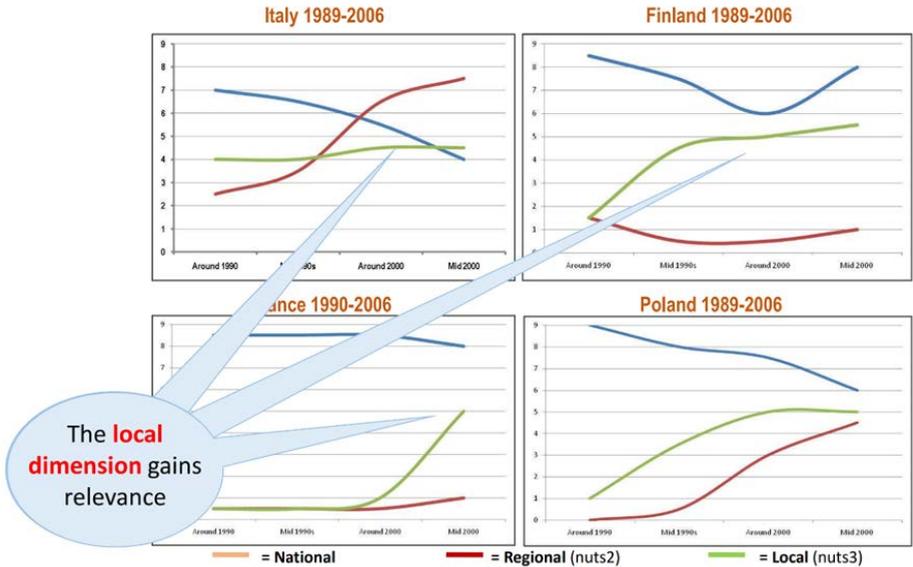


図 4-7 ローカルな次元の重要性が高まる (筆者作成)

また、その別の文脈的に重要なポイントと言うのは、社会政策と言うのはその再分配の効果、力と言うものがそれぞれ異なるということです。図 4-8 のグラフの説明をいたしますと、まず横軸の方ですが、これは移転が行われた前の低所得者世帯を表しています。縦軸、Y 軸の方ですけれども、福祉移転が行われた後の低所得世帯について、縦軸はとっています。

注意深くこのグラフを見ていただきたいのですが、小さなドットですけれども「DK」と書いている、デンマークを見て下さい。国が介入をする前に低所得世帯はこのデンマークの場合は、X 軸で見ると 30%以上でした。この後、国の政策介入があつて、失業手当、あるいは家族手当など様々な公共政策が講じられました。そうすると今度は Y 軸の方で見ると、デンマークの低所得世

帯というのは15%をきっています。つまりデンマークの場合には、国が介入したことによって再分配効果があった。51%の再分配効果がありました。言い換えるならば、デンマークの低所得世帯は、国の介入によって50%ぐらい減ったということです。

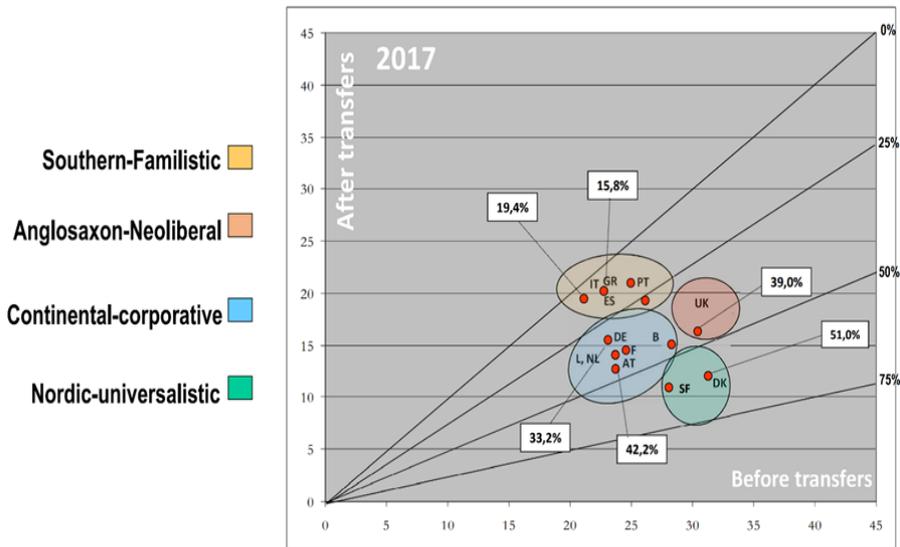


図 4-8 国の介入前と後の低所得者世帯

出典：Eurostat (2019)により筆者作成

逆にギリシャをみると、ここに15%ぐらいと言うふうにかかれております。それぐらいの再分配効果しかなかったと言うことで、この移転前が25%ぐらいで、移転後が21%ぐらい。ほとんど状況は同じであるということです。国家の保護と言うことを考えると、もし私が貧しければギリシャに行くよりはデンマークに行って住みたいと思います。

今まで申し上げてきたことは政策の再分配効果についてなんですけれども、次はその国のテリトリアルな均質性と言うことです。図 4-9 ですが、これは労働市場に関する指標のディスパージョンレイト、ばらつきの比率を見ているわけですが、上から3番目の女性の活動比率というところを見てみると、

スウェーデンは大きな国ですけれども国内の北の方に行こうが、南の方に行こうがほとんどその女性の活動レベルというのは変わらない。一方、同じように大国であるイタリアの場合には数字が非常に高いので、これは北の方と南の方ではかなり状況が違っていると言うことを表しています。例えば日本の場合においても、沖縄か北海道か大阪か、いろんなところに行くと、この女性の活動率という数字がかなり違っているかもしれませんが、イタリアの数字ほどは高くないんじゃないかというふうに思います。

	SE	DE	AT	UK	IT	ES	PL
Labor market							
Total activity rate	1,84	3,08	2,56	3,57	13,39	3,81	3,69
Women activity rate	2,33	4,46	2,24	4,24	21,28	5,14	4,70
Unemployment rate	13,0	39,4	38,2	25,4	43,0	24,0	15,80
NEET rate	9,46	27,74	22,67	7,86	28,73	21,77	19,04
Poverty and income							
At-risk-of-poverty rate	18,73	n.a.		n.a.	59,48	34,61	n.a.
Income of households	8,52	9,72	2,50	15,75	19,84	17,32	17,02

IT/SE **9,13**

図 4-9 労働市場と収入に関する指標のディスパージョンレイト(2013年)(筆者作成)

またもう一つ重要な側面なんですけれども、コンテキストが違えばアクターも違うということです。これまでテリトリアルな次元とかあるいは国の役割を見てきましたけれども、図 4-10 ではアクターの役割を見ていきます。4つのコラムがありますけれども、まず左から見ていきたいと思います。ここに書かれているのは国です。最初の列がデンマーク、ノルウェー、フィンランド、スウェーデン、2列目がフランス、3列目がドイツ、オーストリア、スイス、ベルギー、イタリア、スペイン、そして最後がハンガリーとかポーランド、そしてポスト社会主義の国々です。

まず、このすべてのセルを詳細に説明することはいたしませんけれども、2

番目のコラムで第3セクターの役割と書かれております。NGOとか、非公的セクター、アクターが含まれますけれども、どの国をとってみてもこれらの人たちの役割が増えています。重要性が高まっています。すべての国々におきまして、この第3セクターの役割は増加はしているんですけども、ではどこからこのように増加してきたかというそもそものベースが国によって違います。スウェーデンの場合にはすべての政策というのは公的セクターが担っていて、20年前は99%が公的セクターでした。

Territorial organization	Role of the third sector	Level of Funding	Main private actors
DK, NO, FI, SE	Less important	High	Profit
FR	Important	High	Profit Non-for profit
DE, AT, CH, BE, IT, ES	Very important	Varying (from very low to very high)	Non-for Profit
Post-Socialist hybrids	Very important	Low	Non for profit

図 4-10 違うコンテキストには違うアクター

出典：Kazepov and Barberis (2013: 238)

NGO はスウェーデンにおいては重要性がより低いわけですが、今や第3セクターが増えてきて85%ぐらいになっているので、増えてきたとは言ってもまだ役割は低いです。一方、ドイツ、オーストリア、イタリア、スペインなどの場合には、非政府アクターの役割はより重要です。例えばいくつかのセクターにおける政策と言うのは、70%ぐらいまでが非政府アクターによって提供されています。ホームケアとか高齢者のケアなどがそうです。

もう一つの次元として重要なのが、こういったアクターたちの持っているそのファンディングのレベルです。つまり、彼らが自分たちの活動に対してどのぐらいの資金を手に行しているかと言うこと。例えば、スウェーデンですけれど

も、スウェーデンの場合には第3セクターの方が15%ぐらいなので、官が85%ぐらいで、活動は少ないんですけども、活動は少なくとも、一旦やるとなったらその分野においての資金は潤沢に持っています。一方、ドイツ、オーストリア、イタリア、スペインなどにおけるそのファンディングのレベルは非常に様々です。イタリアとスペインは非常に低くて、一方ドイツとかオーストリアの場合は比較的高いです。

もちろんこれは大きな問題であります。先ほどお話ししたのを覚えてらっしゃるといいと思うんですけども、パッシブサブシディアリティーと言うことで、「消極的な補完性原則」というお話をしましたけれども、まさにイタリアとスペインがその事例だと思います。事例を挙げたいと思いますけれども、イタリアとかスペインでNGOで働いている人たちというのは、安定的な契約を持っていないので、非常に不安定な仕事となっておりますし、また、報酬も公的部門に比べると非常に少なくなっています。同じことをしていても、その報酬はより低いし、また雇用としても非常に不安定な状況です。ドイツやオーストリア、スウェーデン、ノルウェーなどに関しては、その報酬も同じレベルで、雇用契約についても公的セクターと同じような契約になっています。

1番右のコラムに行きますけれども、その主要なアクターは誰かと言うことです。北欧諸国に関しては、非政府アクターは営利の団体となっています。例えば、その長期失業者が再訓練、再教育を受けるために、ITの分野で何とか研修を受けるとします。そうした場合にそのコースを運営しているのが営利の団体、民間の組織と言うことになります。このような研修を行っている実施団体に対しては、市の方がマーケットプライスに見合った支払いをします。これはドイツ、オーストリア、イタリア、スペインの状況とは全く違っております。今申し上げたような国々では非営利の団体が中心に行っています。もちろんその価格、料金ももっと低いです。

これまでのところ、その変化のプロセスについては、様々な国々で似通っているという話をし、その次にこの変化のプロセスがもたらす機会とか、チャレンジとかリスクについてお話をし、第三部においては、こういった変化が様々な異なる文脈で起こっているという事例をたくさん差し上げました。

4 ソーシャルイノベーションの実験室としての都市が抱えているチャレンジ

それでは、いよいよ最後のところに入って行きますけれども、これまでの3つの部分を組み合わせると第4部といたします。ソーシャルイノベーションの実験室としての都市と言うことなんですが、都市によっては社会的により革新的である、その都市によってそのソーシャルイノベーションのレベルが違うのか、また都市の市民権のシステムというのが都市によって包摂性のレベルに差があるのかという疑問です。この質問に対する答えと言うのは「悪魔は細部に宿る」と言うことで、一般論的には申し上げることはできない。この答えを知ろうとするならば、詳細に掘り下げてみなければわからないと言うことです。しかし、その一般論として何点かは都市のソーシャルイノベーションについて総論的なお話をすることができます。

図4-11の表も1番左端のコラムは先ほどと同じ国々で分類しております。2番目のコラムは都市のポテンシャルなソーシャルイノベーションの力です。朗報としては、どの都市もソーシャルイノベーションのポテンシャルは非常に高いものを持っているということです。しかしながら、プレゼンテーションの初めから見えてきたように、ソーシャルイノベーションというのは関係性があるということを示しました。と言うのは、そのソーシャルイノベーションと言うのはこれまでお話ししてきましたいろいろな文脈、コンテキストと相互作用をしているということ。つまり、すべての都市はイノバティブになり得ると。そのような力を持っている。しかしながら、それぞれの都市が異なる都市のシティズンシップシステムと相互作用をしているので、それによって、都市によってその包摂性に違いが出てくる。その都市のシティズンシップシステムが包摂性があるかどうかと言うのは、複雑な複数のスケール間の関係に依存をしています。

つまり、その都市に置いてソーシャルイノベーションがどのぐらい起こるかと言うのは、そのソーシャルイノベーションがどのぐらい制度化され、あるいはアップスケールされるかにかかっています。つまり、アップスケールというのはどういう意味しているかと言うと、1つのソーシャルイノベーションの取り組みがあった場合にそれを組織として、あるいは制度として学習する力

を持っているかと言うことです。1つのソーシャルイノベーションの取り組みをより高いスケールに高めていって、制度化して実践することができるかどうかということ。

Contexts	Cities' social innovation		
Welfare regimes	Potential of developing social innovation	Capacity of up-scaling social innovation	Types of social innovation
DK, SE, NO, FI	Relatively high	High capacity of up-scaling	(State) Supported social innovation
DE, AT, FR,	Relatively high overcoming frozen landscapes	Slow but high up-scaling capacity	Negotiated social innovation
UK, IR	High capacity but frail innovation (subject to market logic)	Potentially high but tendency to replace the state (big society rhetoric)	Self-sustained social innovation
IT, ES	High capacity, but very fragmented	Very limited, not picked up by welfare state	Fragmented social innovation
PL, HU, CZ,...	Highly diversified (from low to high)	Highly diversified –building new institutional arrangements	Regime social innovation

図 4-11 都市コンテキストから見たソーシャルイノベーション

出典：Oosterlynck, Kazepov et al. (2013)から筆者作成

つまり、アップスケーリングと言うのは日本に当てはめて考えてみると、大阪府のある1つの市が素晴らしいイノベーションの取り組みをしたと。そうした場合に、その1つのイノベーションから大阪府が学んで、それを大阪府にあるすべての市に使うことができるかどうか。そして次に日本と言う国が、この大阪で行われたこのイノベーション、イノバティブな取り組みを国内の他の県にそれを適用することができるかどうか。それがアップスケーリングと言うことです。

次のコラムを見てみますと、北欧の例えばデンマーク、スウェーデン、ノルウェー、フィンランドと言うのはこのアップスケーリングの非常に高いキャパシティーを持っています。例えば、「ハウジング・ファースト」というストックホルムで行われた取り組みが、このスウェーデンの他の多くの都市に導入さ

れていったということ。これをイタリアやスペインと比べてみるとすぐわかることは、こういった国々においては、ソーシャルイノベーションをアップスケーリングする能力というのは非常に限定的であるということです。

そして最後のコラムに行きたいと思えますけれども、いろいろな国で開発されてきたソーシャルイノベーションの種類です。まず、北欧諸国、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、フィンランドなんですけれども、1番右のコラムに書かれているように国家が支援をするソーシャルイノベーションということで、言い換えるならば国がリソースも提供し、またソーシャルイノベーションを確立させ、アップスケーリングすることができるような法律を制定しています。同じような事例をイタリア、スペインに当てはめて考えてみると、ここに書かれているように、そういった国のソーシャルイノベーションというのは非常に細分化されており、イノベーションは起こっているし、しかもイノベーションを産む能力もある。しかしながら、それをアップスケーリングしている力は非常に低い。その結果、スペインとかイタリアのすべての都市において細分化された状況になっています。

都市は非常に重要であって、都市と言うのは非常に恵まれたエントリーポイントになっています。と言うのは、その都市においてはローカルなレベルで全てのレベルが融合、合成しているからです。しかし、「but」とまた申し上げますが、これは非常に重要です。と言うのは、確かに都市は重要であるけれども、例えばヨーロッパにおいて失業した場合に失業手当を出すのは「都市」ではなく「国」が支払います。したがって、このソーシャルイノベーションというのをローカルなレベルで起こるボトムアップ的なものだというふうにして捉えていると、この複雑な状況を見逃してしまうことになります。したがって、その複雑なプロセスをあまりにも単純化しすぎてしまうことになります。

図 4-12 が示すように、ソーシャルイノベーションというのは非常に複雑であって、複数の階層を持ったガバナンス体制の中に組み込まれています。まずその都市と言うのが1番下のミクロなレベルなんですけれども、そこでこのローカルなレベルで相互作用があるけれども、都市はその横のレベルだけでなく、また他のレベルとも相互作用があります。

このプレゼンテーションの最初に問うた質問なんですけれども、それぞれの

都市が課題に対応するような力を持っているかどうかということですが、答えは「YES」、潜在的にはそうである。「しかし」、ということになります。つまり理解すべき重要な点は、ソーシャルイノベーションと言うのは複雑な、複数のスケールを持った文脈の中に組み込まれていて、それがアウトカムに影響を及ぼします。つまり、非常に潤沢な、寛容な都市にいるか、あるいはあまりリソースを提供してくれないような都市にいるかによってアウトカムが違います。

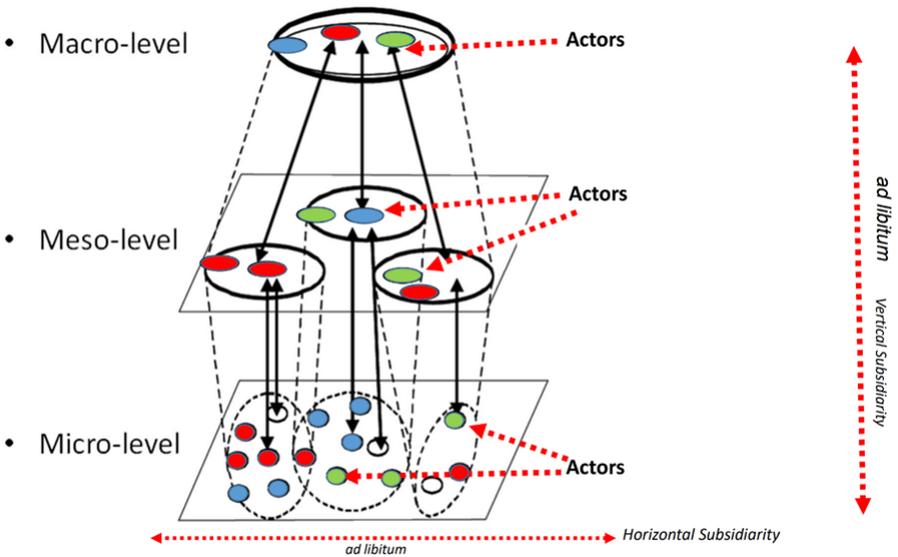


図 4-12 複雑な複層ガバナンス配置 (筆者作成)

これによって非常に重要なポイントにつながっていくわけなんですけれども、ソーシャルイノベーション、あるいはそういったイニシアティブな取り組み、その実践と言うのは、みんな異論なく「それは素晴らしいことだ」と言うと思います。しかしながら、もしそのソーシャルイノベーションに対して十分な、積極的なサブシディアリティの措置が伴っていなければ、つまり十分なリソースとか組織力というものでバックアップされていなければ、ソーシャルイノベーションはネオリベラル的な傾向を持って、市民社会、組織とか個人に

対して責任を転嫁するような結果になってしまうかもしれません。

今後、調査しなければならぬ重要なポイントと言うのは、今日私がお話したような「チャレンジ」がいろいろな都市とか国々にどのように配分されているのかということです。つまり、誰が支払うのか、負担をするのか、またスケールキーパーと言うことで、どのスケールにおいて決定がなされるのか。そして誰がそのスケールをジャンプする、つまりローカルなレベルからあるいは欧州レベルにまで行ってファンディングを得ようとするのかとか、あるいはそういうこと全体があって、どんなアウトカムになるのかということです。

私たちの研究によりまして出た結果と言うのが、このウェブ上のリンク (<http://improve-research.eu/>) で見ることができますのでぜひご覧いただきたいと思います。たくさん事例を紹介しておりますし、5カ国に置いてハウジング・ファーストについて調査をいたしまして、非常に面白い結果となっておりますので、ぜひ見ていただきたいと思います。そして、このようなフレームワークが日本にどう適応され得るかという研究については、皆様にお任せしたいと思います。以上をもちまして講演を終えたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

キーナー：先生、どうもありがとうございました。非常に興味深い、素晴らしい講演をしていただいたというふうに思います。EU全体に渡ってカバーしてくださいまして、非常に広範な地域でありますけれども、また非常に多様な国、そして文脈のある地域をカバーしてくださいまして、また政策の様々な、複雑なスケールについても説明していただきました。しかし非常にコンパクトな形でわかりやすく説明してくださいました。

質問の仕方は2つあります。まず1つは皆さんがマイクをオンにさせていただいて、直接先生に質問を投げかけていただくとのこと。もう一つはチャットに質問を書いていただいてもいいんですけども、私自身としては皆さんが直接先生に質問をしていただく方が良いと思うふうに思っております。まず冒頭はそういった直接の質問を取り上げていきたいと思っております。今のところ聴衆の方々の質問は無いようなんですが。

カゼポフ：すべての質問にお答えして、そしてちょっと分かりにくいところがあったならば、全てクラリファイしていきたいと思います。

キーナー：それでは皆さんが質問を考えている間に、私の方から1つ質問をしたいというふうに思います。今のプレゼンテーションの中で鍵となる言葉として、「サブシディアリゼーション」と言う言葉を使ったと思うんですけども、これはEUが政策を運営して行くときの原則であると思います。これについて具体的な事例を1つ取り上げていただいて、詳細に説明していただければ幸いです。

カゼポフ：どうもありがとうございます。質問、とても重要な質問だというふうに思います。なぜ重要かというと、これが理解できないと他の部分でいろいろな理由付けをしているところがわからなくなってしまうのでとても重要です。

まず短く、そして簡単な答えと言うのは、特にここ15年、ないし20年の間にEUに新規加盟した国々を見ていただくと言うことが簡単だと思います。これらの国々は加盟するためにEUと交渉しなければなりません。その中で、このサブシディアリティの原則、補完性原則に合意をしなければなりません。これらの国々は主に旧ソ連の東欧の諸国です。つまりこういった国々というのは、非常に中央集権的な国々であったので、国があらゆることを決定していました。この補完性原則に賛同するというによりまして、こういった新規加盟国は地方とか地域、ローカルのレベルを重要なアクターとすることによって、国の構造改革をしなければなりません。具体的に言い換えるならば、この権力、権限を共有すると言うことで、地方とか市町村が、ある特定の問題については発言権を持ったり、また決定権を持つと言うことです。

もう一つの事例といたしましては、国の政策があってもそれをローカルな文脈に適応させなければならないということ。例えばヨーロッパにおいては、すべての失業給付と言うのは国レベルで規制されています。しかし一方で、労働市場の活性化政策に関しましては、ほとんどローカルのレベルで決められる。少なくともローカルなレベルに自由度が与えられていて、どのような活性化政

策を導入するかというのは、ローカルなレベルで決定することができます。このように、ローカルなレベルに自由度を与えるというロジックですけれども、それはまさにローカルな状況とかローカルのニーズに応えるために、政策をローカルで適応すべきであるからです。これこそが補完性原則の中核の部分です。

最後の事例として、補完性原則のもっと具体的な事例として申し上げるならば、社会政策に関しましては、ほとんどサービスの内容がローカルなレベルで運営されております。例えば、高齢者向けのケアなどがその例に当てはまりますけれども、単にキャッシュトランスファーだけではなく、人間の介入を要求するような政策の場合、そういった社会政策はほぼローカルでやっています。

キーナー：京都経済短期大学の菅野拓先生からの質問で、チャットに日本語で書かれておりますのでご覧ください。「政府が積極的な補完性の原理を採用するためには、どのような取り組みが必要だと考えられますか。また、どんな条件がこの原理を政府に採用させると考えますか。」という質問です。

カゼポフ：いい質問であるし、また非常に難しい質問でもあると言うふうに思いますけれども、ご質問どうもありがとうございます。積極的な補完性を進めていく上で何が必要になってくるかと言うことですが、まずはその責任を委譲すると言うことと一緒にリソースも委譲しなければならないと言うことです。例えばその一般的なレベルで言うと、子どもがいるということは非常に個人的な問題ではあるけれども、同時に社会的な問題にもなります。

この積極的な補完性の事例といたしましては、子どもがいる世帯を支援するときに、キャッシュトランスファーとサービスの両方を提供するという。例えば子どものケアということで、0歳児から3歳児の子どもに対してケアを提供する。そして家族給付というのを子どもの数が増えるに従って増額をしていく。円に換算するとちょっとわからないんですけど、ヨーロッパの場合、特にオーストリアを見てみると、子ども一人当たり、月額でキャッシュトランスファーが約250ユーロあります。いくつかの国々、特に北欧で顕著ですが、0歳から3歳の子どもに関しては全員このチャイルドケアにアクセスす

ることができます。さきほどの家族給付ですけれども、ユーロを円に今ちょっと換算してみたんですけれども、1人3万円と言うことです。

これによって、国によって非常に大きな差が生まれております。例えば国によっては家族給付が非常に低いところがあります。イタリアの場合には消極的な補完性と言うことを申し上げましたけれども、そのリソースを与えることなく、家族が責任を持たなければならないと言う状況なので、例えばチャイルドケアについても、0歳から3歳児という同じ年齢で見ると、多分子どもの5%から10%ぐらいしかチャイルドケアにはアクセスができていないと思います。

キーナー：次は中京大学の岡本祥浩先生のご質問で、チャットに次のように書かれております。「大変興味深い話をありがとうございます。一つご意見を伺いたいと思います。エスピン＝アンデルセンの福祉レジームの類型というよく知られた見方がありますが、今日のお話との関係について見解を聞かせていただければありがたいです。」

カゼポフ：どうもご質問ありがとうございました。このエスピン＝アンデルセンのタイポロジーが私たちの分類についても影響与えたと言うことは確かなんですけれども、それと同時にこの20年ぐらいでエスピン＝アンデルセンのこの類型に対して与えられたその批判、批評も検討して行ってきました。その批判の一つというのが、彼はドイツとイタリアを同じ類型に当てはめていたけれども、ドイツとイタリアには大きな違いがあるということ。まさにその違いと言うのは、さきほどのサブシディアリティによって生まれています。この両方の国において、もちろんサブシディアリティというのは重要です。またファミリーというのも両方の国で重要なんですが、ドイツの場合には積極的、イタリアの場合には消極的な補完性となっています。つまり、家族給付に関しても、ドイツの場合には非常に贅沢に出ているんですけども、イタリアの場合には非常に乏しい金額です。これでお答えになっていればと思います。

キーナー：今のところメッセージがチャットボックスに入っていますけれども

質問では無いようです。マイクを使ってのご質問をされたい方はいらっしゃるでしょうか。

カゼボフ：それでは私の方から、もし日本をこの図柄の中に当てはめて考えると、日本はどこにあるだろうかと言うことをちょっとご説明したいと思います。まず、私の印象としては、このイノベーションの持つ政策をアップスケールする力は日本は持っています。

「しかし」と言うことで、そこにまた大きな問題があるわけですが。もちろん私の知る限りにおいてはと言うことなんですけれども、そんなに十分に知っているとは思いませんが、何回かは日本にも行ったことがあります。例えば、失業給付などを考えた場合、労働市場に対する活性化政策に対するアクセスを考えた場合には、日本の場合にはちょっと細分化されているのではないかということ。それとまた金額もそれほどジェネラスではない、十分な金額は与えられていないし、また県レベルに大きな役割が与えられているので、かなり分権化している結果、全体としてみると、かなり細分化された状況になっているのではないかと思います。

私の知る限りにおいては、大阪府というのがこういう分野において非常にイノバティブであると、革新的であると。私はそのように、少なくとも大阪府を訪問した時にうかがいました。

キーナー：さきほどの先生のご発言の後なんですけれども、大阪については今日は話しませんが、7月に RC21 の会議があるので、先生のセッションで私が大阪のホームレスについて発表することになっておりますので、その時にぜひ聞いていただきたいと思います。

今のところ他に質問が来ておりませんので、私の方から1つ質問をしたいと思いますが、先生のご講演の中で、4つの国々のグラフをリスケーリングについて見させていただいたかと思いますが、イタリアとフィンランドとフランスとポーランドだったというふうに思います。すべての国々において、ローカルな次元というのが非常に重要性を持ってきているけれども、一時的にそのギャップ、違いがあるようなんですが、そのような一時的なギャップというのは EU

においてどんなことが起こったので、そのような結果になっていったのかということをお教えください。

カゼポフ：非常に重要な質問だというふうに思います。このグラフで特にポーランドを見ていただきますと明確に読み取れると思うんですけども、このサブシディアリティが導入された時から変わってきています。つまり国家の役割が減ってきて、リージョナルとローカルの次元が上昇してきているのは、まさにポーランドが EU に加盟した頃からです。

他の重要な点というのはフィンランドを見ていただきたいと思います。フィンランドは 90 年代初めまでは地方分権を進めていて、その後にも再度、中央集権化していきました。それは北欧諸国において輸出の問題とかがあって、大きな経済危機が発生した頃でした。数年間のうちに失業率が 20% ぐらい上昇してしまっただけですけども、そのような失業の問題に対応するために、また国の方に権力を集中させるというリセントラライゼーションが起こりました。

最後の事例ですけども、フィンランドに関してこのように再び集権化が起こったということですが、その理由は地方分権をあまりにも追求しすぎたことによって、格差が増大いたしました。その結果再び集権化したわけですけども、これも非常に興味深いことだと思います。以上です。いくつかの事例を差し上げました。

〔参考文献〕

Hobbes, Thomas (1996) *Leviathan*. Oxford & New York: Oxford University Press.

Kazepov, Yuri and Barberis Eduardo (eds.) (2013) *Il welfare frammentato: Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*. Rome: Carocci editore.

Oosterlynck, Stijn, Kazepov, Yuri, Novy, Andreas, Cools, Pieter, Wukovitsch, Florian, Saruis, Tatiana, Barberis Eduardo and Leubolt, Bernhard (2013) “Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling”, *ImPROvE Working Paper* No. 13/12, http://improve-research.eu/?page_id=37 (2.3.2021).

Oosterlynck, Stijn, Novy, Andreas and Kazepov, Yuri (eds.) (2020) *Local social innovation to*

combat poverty and exclusion: A critical appraisal. Bristol and Chicago: Policy Press.