

「グリーンな福祉国家」は可能か —「創造的福祉社会」の構想



広井 良典 (ひろい よしのり)
千葉大学法経学部教授

1961年生まれ。84年東京大学教養学部卒業。同大学院修士課程修了後、厚生省勤務を経て96年千葉大学法経学部助教授、2003年同教授。01～02年マサチューセッツ工科大学客員研究員。社会保障、環境、都市等に関する政策研究から、ケア、死生観、時間等の主題をめぐる哲学的考察まで、幅広い活動を行っている。主な著書に『日本の社会保障』『定常型社会』（以上岩波新書）、『持続可能な福祉社会』『死生観を問いなおす』『ケアを問いなおす』（以上ちくま新書）、『生命の政治学』『グローバル定常型社会』（以上岩波書店）、『ケア学』（医学書院）、『「環境と福祉」の統合』（編著、有斐閣）等多数。『日本の社会保障』でエコノミスト賞、『コミュニティを問いなおす』（ちくま新書、2009年）で大仏次郎論壇賞受賞。

1 はじめに—社会保障・経済・環境

社会保障の今後の方向についての議論が活発になっている。この点に関して、「社会保障と経済成長」の関係というテーマは“古くて新しい”話題であり、様々な角度からこれまでも多くの議論がなされてきた。たとえばそれは、「社会保障（あるいは福祉）は経済の“お荷物”か」という問いとして立てられ、その是非が論じられるなどしてきたのである。

一方、視野をひと回り広げて考えると、実は「環境と経済」との関係についても同様の議論がある。概して言えば、かつては環境保全と経済（成長）との“対立的”関係がしばしば指摘されてきたが——もっとも単純には、たとえばダム建設にあたって自然保護を重視するか、開発を重視するかといった具合に——、近年では、「持続可能性（サステナビリティ）」という時間軸に関わる概念を導入することと平行に、長いタイムスパンで見た場合に「環境と経済」がむしろ“車の両輪”ないし相互補完的な関係にあることが次第に認識されるに至っている。

これと同様のことが「社会保障（福祉）と経済」の関係にもあてはまると筆者は考えており、これらを踏まえた上で、いわば「環境—福祉—経済」という3者の全体を統合した新たな社会モデル——「グリーンな福祉国家」あるいは「グリーンな福祉社会」——の構想がいま新たに求められている（広井（1999）、同（2006））。

本稿では、以上のような問題意識を踏まえ、日本社会が目指すべき、そうした今後の新たな社会像について広い視野から展望することを試みたい。

2 社会保障・福祉国家と経済をめぐる3つの段階

まず、社会保障あるいは福祉国家というものと経済との関係についての、これまでの認識や政策展開の大きな流れを確認してみよう。

主にヨーロッパでの流れを念頭に置きつつ、やや単純化した概括を行うならば、社会保障あるいは福祉国

家と経済との関係は、第二次大戦後以降、大きく次のような3つの段階を経て現在に至っていると言えるのではないだろうか。

第1段階は、第二次大戦後から1960年代頃までの時期で、これはいわゆる“福祉国家の黄金時代”と呼ばれた時代であり、福祉国家ないし社会保障と経済成長との「プラス」の関係が基調をなした時期である。それを支えたのは言うまでもなく「ケインズ政策」的な考え方の枠組みである。この場合、なぜ社会保障と経済とのプラスの関係が想定されたかという点、それは「再分配を通じた総需要拡大」という論理、つまり「高所得者よりも低所得者のほうが消費性向が高いので、高所得者から低所得者に対して所得の再分配を行うと、結果として総需要が増える（したがって経済成長につながる）」という考え方によるものだった。「所得平等化と経済成長の同時達成」ということである。あえて単純な比喩を使えば、“金持ちだけが自動車を買うような社会よりも、大多数の人が自動車を持つ社会のほうが経済（GDP）は大きくなる”というのがここでの基本的な発想だ。言い換えれば、こうした意味で福祉国家というものは「高度大衆消費社会」と不可分の関係にあった。

こうした福祉国家ないし社会保障と経済との正の関係ということに陰りが見えるようになり、ひいてはむしろ両者の「マイナス」の関係が議論されるようになっていったのが**第2段階**で、これは概ね1970年代頃から80年代・90年代頃にかけての時期である。OECDが『福祉国家の危機』（1981年）と題する報告書を出し、またあらためて言及するまでもなくレーガン、サッチャー政権のような「小さな政府」志向の政策展開が展開された。

ではそもそもなぜ、この第2段階に至って、先の第1段階で想定されたような「社会保障と経済とのプラスの関係」という論理が背景に退くようになったのだろうか。これには多数の要因が働いていると思われるが、筆者が見るところ、特に次の2点が本質的な意味

をもったのではないかと考える。第一は、この時期に高齢化の進展が本格化していくことになり、社会保障というものの性格が、先のような（高所得者から低所得者への一般的な）所得再分配というよりは、「現役世代から退職世代への移転」という性格を強く帯びるようになったことである。第二は、こちらがより根本的な要因であると筆者は考えているが、先進諸国において“物質的な豊かさ”が相当程度実現し、経済成長の源泉と考えられた人々の「需要」そのものがいわば成熟ないし飽和していく中で、少なくとも以前の時代のように、「需要を刺激すればそれが拡大して経済が成長する」という状況ではなくなっていったことである。もちろんこれは環境問題の浮上とも深く関係しており、ローマ・クラブによる『成長の限界』（1972年）が出版され大きなインパクトを与えたのもこの時期だった。

3 社会保障と経済との新たな関係——「人生前半の社会保障」の強化

では社会保障ないし福祉国家と経済との関係は、以上の2段階で終わるのだろうか。私は、まだ必ずしも明瞭な輪郭を結んでいるとは言えないものの、いわば「社会保障（ないし福祉）と経済との新たな相乗効果」ともいべき局面——以上の流れからすれば**第3段階**——を現在の先進諸国は迎つつあり、そうしたシステムへの転換をうまく図っていった国ないし地域が、「福祉・環境・経済」の好循環を生む（しかもそこで人々が「ハッピー」に感じられるような）社会を実現していくものと考えている。

ここでその詳細を論じる余裕はないが、後の議論との関連も含めて概略を記すとその要点は以下のようになる。

第一は、「人生前半の社会保障」や「ストック（住宅など）に関する社会保障」の強化である。

まず（図1）をご覧いただきたい。このグラフに示されているように、現在では10代から20代の若者の失

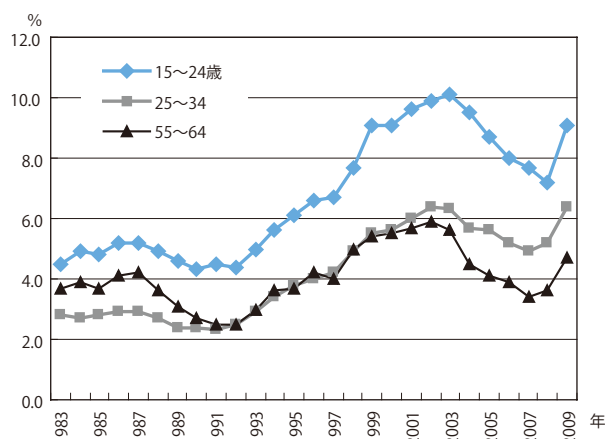


図1 年齢階層別失業率の年次推移

業率のほうが、高齢層の失業率よりも高くなっており、かつての時代と異なり、生活上のリスクが「人生の前半」に広く及んでいる。

なぜこうしたことが生じるのか。こうした若者の失業率の高さは先進諸国に共通の現象だが、そのもっとも大きな要因は、現在の資本主義が構造的な「生産過剰」に陥っており、その結果として高い失業率が慢性化していることにあると考えられる。言い換えると、これだけモノがあふれる時代状況の中で、「成長」の時代には自明であった“雇用の総量が増加を続ける”という前提が現在では成り立たなくなっており、雇用に関するある種の「椅子とりゲーム」のような状況が生じているのである。こうした状況では、退出者がいない限り、雇用市場に参入していく段階で大きな障害が存在することになり、そのしわ寄せは若年層などに集中することになる。

現在の日本について見ると、“失業の不安と競争にかられて働けば働くほど（そのぶん「過剰」が増幅されるので）失業率が上がる”という皮肉な悪循環に陥り、一方での「過労」と他方での「失業」が並存するという、矛盾した事態になってしまっている。

以上の認識と呼応するが、先ほどもふれたローマ・クラブは、『雇用のジレンマと労働の未来』（1997）と題する報告書の中で、“楽園のパラドックス”という

次のような興味深い議論を行っている。それによれば、技術革新とその帰結としての大幅な労働生産性の上昇により、われわれは以前のように汗水たらして働かなくてもよくなり、“楽園”の状態に少しずつ近づきつつある。ところが困ったことに、「すべてのものを働かずに手に入れられる」楽園においては、成果のための給与が誰にも支払われないということになり、結果として、そうした楽園は、社会的な地獄状態——現金収入ゼロ、100%の慢性的失業率——になってしまうことになる（田中（2006）参照）。

これは、一見納得しがたい議論のようにも映るが、考えてみれば当然のものであり、つまり「生産性が最高度上がった社会においては、少人数の労働で多くの生産が上げられることになるので、その結果、自ずと多数の人が失業することになる」ということだ。まさに「パラドックス」であり、しかし紛れもなく現在の先進諸国において現に起こっている事態である。同時にこのことは、（「少人数の労働で多くの生産が上げられる」という場合のその少数の者に仕事と富が集中することになるわけだから、）仕事を持つ者—持たない者、あるいは富を持つ者—持たない者との間で二極化が生じることを意味し、それが「過剰」の問題であるとともに「分配」をめぐる問題であることを提起する。

かつての時代においては、単純に生産の総量が人々のニーズに追いつかず、そこに欠乏や貧困が生じていた。現在の場合、むしろ上記のような生産過剰によって失業が生じ、そこに貧困（や格差）が生じる。象徴的に言えば、「欠乏による貧困」ではなく「過剰による貧困」という新たな局面が生じているのだ。

ここでは「過剰」という富の「総量」の問題と、その「分配」という問題が絡まっているのであり、そうした「過剰の抑制」と富の「再分配」という二者を私たちは同時に行っていく必要がある。前者は環境政策に関わり、後者は福祉（社会保障）政策に関わるもので、まさに「環境政策と福祉政策の統合」が求められているのである。

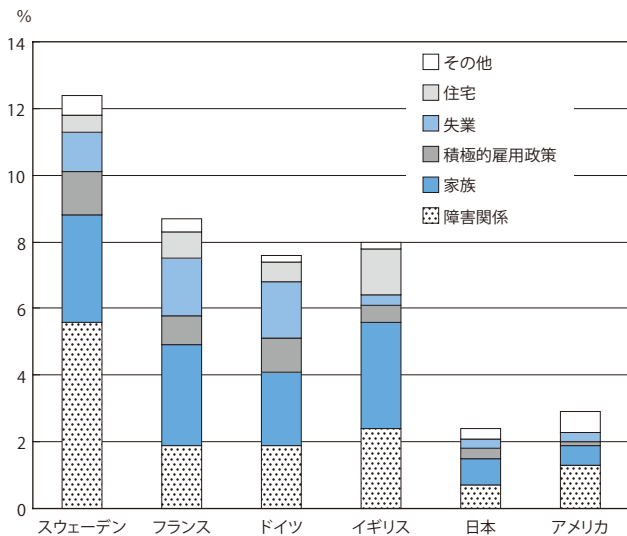


図2 人生前半の社会保障の国際比較 (対GDP比、2005年 [OECDデータ]) (出所) 労働力調査より作成

福祉（社会保障）政策に関して言えば、(図2)に示すように現在の日本においては「人生前半の社会保障」が国際的に見ても非常に手薄であり、これらの思い切った強化が重要である。こうした対応は、いわばより“事前的・予防的”な支援策といえ、このような政策は、人々が人生の初めや各段階において「共通のスタートライン」に立てることを保障するとともに、個人の潜在能力を引き出し、その開花を支援するという点において経済の活性化にも寄与しうるものと言えるだろう（なお「ストックに関する社会保障」については広井（2009a）を参照）。

4 「ケア」関連分野の重視—「労働生産性」から「環境効率性」へ

これからの社会保障に関する重要な視点の第二は、「ケア」関連分野（介護・福祉・教育など）への積極的な評価を通じた「労働生産性から環境効率性」へのシフトという点である。

これについては以下のような「生産性」という概念に関する根本的な見直しが重要だ。すなわち、これまで生産性とは「労働生産性」、つまり“少ない労働力

で多くの生産を上げる”ことと考えられてきた。しかし現在の先進諸国では、先ほども見たように、構造的な生産過剰の結果、慢性的なヒト余り（＝失業）が生じている。こうした時代には、むしろ「人」を多く活用し、逆に自然資源を節約することが重要となり、つまり生産性の概念を「労働生産性」から「環境効率性（ないし資源生産性）」へ転換することが本質的な課題となる。そうなると、これまで“生産性が低い”典型とされてきた介護や福祉などの分野に全く新しい意義が生まれることになる。福祉という「労働集約的」な分野に資源配分をしていくことこそが、新たな雇用にもつながり、（以上のような新たな生産性の概念あるいは失業率の低下といった意味で）「経済」にとってもプラスになるのである。

ただし、ここで論じている「社会保障と経済の相乗効果」という際の「経済」の概念や意味そのものについても、以上の議論が示唆するように、今後はひと回り大きな視野でとらえなおしていく必要がある。これは、昨今活発な「GDPに代わる新たな経済指標」（「幸福」のような主観的指標や、そこまで一足飛びにいかずとも、70年代から唱えられているような「ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare: 持続可能な経済厚生指標)」など、社会や環境に関する客観的な諸次元を含んだ指標など）をめぐる議論とつながることになる（広井（2009b）参照）。

5 社会的セーフティネットの構造と進化

さてここで、先ほどこれからの社会保障や福祉国家において、“事前的・予防的な対応”が重要になると指摘したこととの関連を含めて、「(社会的) セーフティネット」という視点に注目し、それが資本主義の歴史的展開の中でどのように進化してきたかという点を考えてみよう。

まず、現在の資本主義社会におけるセーフティネットというものを(図3)のように概括的にとらえてみる。第一に、「雇用」というセーフティネットがあり

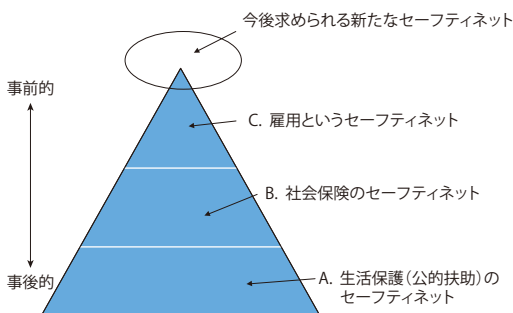
(図のC)、これは市場経済あるいは貨幣経済が浸透している現代の社会においては、雇用（賃労働とも言い換えられる）を通じて一定以上の貨幣収入を得ていることが、生活を維持していくうえでの何よりも基本的なセーフティネットとなるという意味である。

ところが、人は病気になったり、失業したり、高齢のため退職して雇用から離れたりする。そうした場合に備えて存在するのが社会保険のセーフティネット（健康保険、失業保険、年金保険等）であるが（図のB）、この場合、社会保険という仕組みは、一定期間以上雇用について社会保険料を支払うことができたことを前提としている（つまりCの雇用とセットになっている）ことに留意する必要がある。

そして、何らかの事情でそうした社会保険料の支払いすらできなかった場合に登場するのが、言うまでもなく公的扶助ないし生活保護のセーフティネット（図のA）である。

以上は社会的セーフティネットの構造についての確認だが、ここで重要なのは次の点である。それは、以上の説明はセーフティネットのあり方を図3における上から下（C→B→A）の順に見たが、歴史的には、これらのセーフティネットはA→B→Cという、いわば逆の流れで形成されてきたという点だ。これについて、（本稿の前半で述べた議論との関連も意識しながら）その大きな展開を以下のように概括してみたい。

そもそも「社会的セーフティネット」と呼ばれうる施策は、18世紀前後から（イギリスを典型として）市場経済が大きく浸透していく中で、そこから“落後”する者に対する対処（文字通りの「安全網」）として形成されてきた。



（注）歴史的には、これらのセーフティネットはA→B→Cという流れで（＝事後的なものから事前的なものへという形で）形成されてきた（Cについては、ケインズ政策という雇用そのものの創出政策）。しかし現代社会においては市場経済そのものが成熟・飽和しつつある中で、市場経済を超えた領域（コミュニティ）を含むセーフティネットが求められている。

図3 社会的セーフティネットの構造

この場合それは、①当初は公的扶助（生活保護）という“事後的な”救済策ないし「救貧」的施策としてスタートし、②続く工業化社会（産業化社会）では、大量の都市労働者が生まれる中でそれでは対応が追いつかなくなり、「社会保険」というより“事前的”ないし“予防的”（「防貧」的）な施策が形成され（19世紀以降）、③さらに資本主義が恐慌等の危機を迎えた第2次大戦前後以降は、ケインズ政策という、政府の事業（公共事業や所得再分配）によって（経済成長の源泉とされた）「需要」自体を刺激・拡大しそれによって「雇用」を創出するという、いわばもっとも予防的な対応がとられてきた（本稿の前段で述べたケインズ主義的福祉国家）。

以上からも示されるように、歴史的な展開を巨視的に把握するならば、セーフティネット政策はいわば「事後的・救済的なものから、事前的・予防的なものへ」と展開してきたという大きな流れを見出すことができる。そして、以上の流れの総体を「資本主義の進化」という大きな視点でとらえ返して見ると、それぞれの段階において分配の不均衡や成長の推進力の枯渇といった“危機”にひんした資本主義が、その対応を“事後的”ないし「下流」レベルでのものから、順次“事前的”ないし「上流」にさかのぼったものへと拡張してきた、という一つの太い線を見出すことができる。そして、そのようにして経済あるいは人々の欲望が大きく拡大・成長してきた最後の段階（としての定常型社会）において登場するのが、本稿で提起してきたような対応そして社会モデルの姿なのではないだろうか。

それは、（先ほど「人生前半の社会保障」や「ストックに関する社会保障」というテーマに言及したように）いわば「もっとも上流にさかのぼった“社会化”」ということが、市場経済の成熟化・定常化（そして「市場経済を超える領域」の発展）や資源・環境制約の顕在化といった時代構造の中で行われるという意味で、「資本主義・社会主義・エコロジーの融合」とも呼ぶべき社会像と重なるものである（広井（2009b）参照）。

それは他でもなく「グリーンな福祉国家」と呼びうるものだろう。

6 「コミュニティ」の重要性と政策統合

セーフティネットという視点に話を戻すと、人々の需要が飽和して経済が成熟化し、従来のような形での（単純なGDPといった）経済成長が望めなくなっている現在、ケインズ政策的な対応もうまく機能しないという状況になっており、さらに根本的な新たなセーフティネットが求められていると言える。それは以上述べたように、ある意味でもっとも“予防的”ないし“事前的”な対応であり、「人生前半の社会保障」や「ストック」（住宅など）にまでさかのぼった社会保障の充実強化ということになるが、同時に、それは従来の市場経済の枠を超えた性格のものを含むものになる（なぜなら上記のように市場経済の「拡大」自体が終わりつつあるため）。

したがって、セーフティネットという概念も、「市場経済を前提とした上で、そこから落後した者への施策（＝主に現金給付を中心とする、再分配的施策）」という対応のみならず、いわばその人を初めから「コミュニティそのものにつないでいく」ような対応が本質的な重要性を持つようになると考えられる。

この場合の「コミュニティそのものにつないでいく」とは、様々なケア（様々な心理社会的サポートや職業訓練などを含む）及び教育が含まれるとともに、いわば「コミュニティ経済」とも呼べるような、“生業”的な仕事につないでいくこと（商店街や農業などを含む）や、まちづくりと連動した住宅政策などが重要な要素として含まれるだろう。

このように考えていくと、これからの社会保障は、狭い意味での社会保障制度に完結するものではなく、産業政策、都市政策（住宅、まちづくり、土地政策を含む）、環境政策などとの「政策統合」ということを強く必要とするものとなる（（図4）参照）。

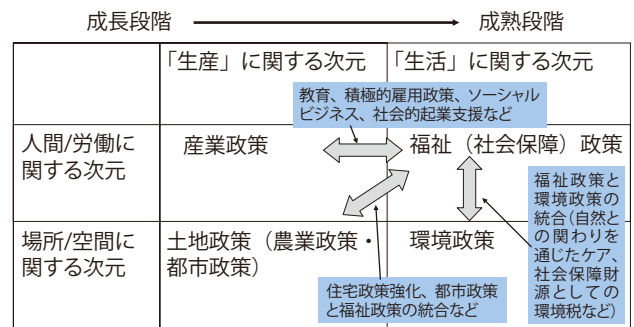


図4 福祉（社会保障）政策と他分野の政策統合の必要性

たとえば「福祉政策と都市政策（まちづくり）の統合」に関しては、公的住宅や老人ホームないしケア付き住宅、子育て関連施設などの福祉関連施設を街の中心部に誘導・整備することが、福祉の充実と同時に中心市街地の活性化、地域再生に寄与し、また（ガソリン消費やCO₂排出など）環境面でも望ましい姿を実現する、といった視点や政策が今後特に重要である（広井（2009a）参照）。これらはいわゆる“買い物難民”の減少やコミュニティの醸成にも貢献するだろう。

「福祉政策と環境政策の統合」の統合に関しては、そうした一例として、「環境福祉税」とも呼ぶべき政策を提案したい。具体的には、環境税（ガソリン税の再編を含む）を導入するとともにその税収（の一部）を介護に充て、環境負荷の抑制と介護サービスの充実を統合的に実現するような政策である（これにより、介護労働の価値が市場においては十分に評価されにくいことを公的な価格設定で是正しその適正な評価を図る）。ちなみに日本であまり知られていないが、ドイツ、オランダ、デンマークなどは環境税の税収を社会保障に充てており、ドイツの場合は年金に充当しているが、介護に充てるという例はまだ存在しない（こうした「社会保障財源としての環境税」というテーマについては広井（2006）参照）。このような政策を実現すれば、それは高齢化のフロントランナーでありかつ人口減少社会にもっとも早く移行した日本が、世界に発信し誇れるような政策展開になると思われる。

7 創造的福祉社会の可能性

最後に、「創造性」という視点についてふれておきたい。アメリカの都市経済学者リチャード・フロリダは著書『クリエイティブ資本論』の中で、これからの資本主義社会においては、文化や科学技術、教育、アート等に関する“クリエイティブ産業”が中心のかつ駆動的なポジションを占めるようになるという議論を展開しているが、同時にそれに関して以下のような興味深い指摘を行っている。それは、そうした時代ないし社会においては、①労働における“非貨幣的な要因”あるいは“内発的な動機づけ”というものが重要になっていくとともに、②「コミュニティ」や「場所」というものの価値が再発見されていくという点である。

フロリダの議論には様々な賛否の議論があるが、私自身はそれをある種の「資本主義の“反転”論」として理解してみたい。つまり、資本主義（ないし市場経済）が発展したその極において、「労働の非貨幣的な動機づけ」や「コミュニティ、場所」といった、本来資本主義が内包しない要因や価値に出会うという構造変化である（広井（2009b）参照）。

ただしフロリダの議論にやや欠落しているのは、「平等」あるいは再分配に関する議論である。以上のような社会の姿、すなわち人々が“賃労働を超えた性格の労働”、あるいは「市場経済を超える領域」における自己実現（あるいは幸福の実現）を果たしていけるためには、収入等の面における一定以上の平等ということが前提となるのではないか。

ヨーロッパの一部の国々はそうした姿に向けた対応を既に開始しているように見える。ある意味での象徴的な事例は北欧のフィンランドで、そこでは興味深いことに「すべての市民に対する社会保障、無料の学校教育等によってもたらされる市民のしあわせと社会の安定は“特許のないイノベーション”」（強調引用者）であり、「福祉社会と競争力は互いにパートナー」という理念の下での様々な政策展開やシステムづくりを行っている（イルッカ・タイパレ編著（2008））。ちな

みに驚くべきことに同国の場合、（多くのヨーロッパ諸国と同様）大学の学費が無料であることはもちろん、大学生に対して月額最大811ユーロの「勉強手当」を支給している。

本稿で若干の議論を行ってきたように、「福祉と環境と経済」あるいは「平等と持続可能性と効率性」の新たな相乗効果ということが生成しているのが現在の社会システムである（表）。

表 「環境—福祉—経済」の関係

	機能	課題ないし目的
環境	「富の総量（規模）」に関わる	持続可能性
福祉	「富の分配」に関わる	公平性（ないし公正、平等）
経済	「富の生産」に関わる	効率性

（注）「福祉」は広義では「幸福」という意味と重なる。

振り返れば、英語のWell-beingという言葉が示すように、「福祉」という言葉の本来の意味は「幸福」ということであった。ここで論じてきたような（拡張的に再定義された）経済と、福祉、環境との新たな相乗効果が生じつつあるのが現在であり、私たちはそうした社会モデル——「創造的定常経済システム」または「創造的福祉社会」とも呼ぶべき社会のありよう——を構想していくべき時期に来ているのではないだろうか。

〈文献〉

- リチャード・ウィルキンソン（池本幸生他訳）（2009）『格差社会の衝撃』、書籍工房早山。
 イルッカ・タイパレ編（山田真知子訳）（2008）『フィンランドを世界に導いた100の社会改革』、公人の友社。
 田中洋子（2006）「労働・時間・家族のあり方を考え直す」、広井良典編『「環境と福祉」の統合』、有斐閣所収。
 広井良典（1999）『日本の社会保障』、岩波新書。
 同（2006）『持続可能な福祉社会—「もうひとつの日本」の構想』、ちくま新書。
 同（2009a）『コミュニティを問いなおす』、ちくま新書。
 同（2009b）『グローバル定常型社会』、岩波書店。
 同（2010）「幸福と人間・社会」『科学』3月号。
 同編（2008）『「環境と福祉」の統合』、有斐閣。
 リチャード・フロリダ（2008）『クリエイティブ資本論』、ダイヤモンド社。
 OECD（2001）, The Well-being of Nations.