

# 持続可能な福祉のための二つのシナリオ

——環境社会契約のフレームワーク——

イアン・ゴフ（上村泰裕訳）

遅くとも2050年までに二酸化炭素排出量をネットゼロ（正味ゼロ）にすることを公約する国が増えているのは心強いですが、そのために必要となる経済・社会・生活の転換に正面から取り組んでいる国はまだ少ない。本稿では、気候変動のみに焦点を当て、ネットゼロへの公正な移行のための二つのシナリオを検討し、現代の「福祉国家」に対するその影響について論じる。第一は、「社会的保証」と組み合わされた「グリーンニューディール」の枠組である。この戦略は、必需品やサービスの公的供給を拡大することが不可欠だと主張する。第二のシナリオはさらに進んで、所得・資産・消費に上限を設けた必要充足経済を構築することで、暴走する私的消費に対抗しようとするものである。そのためには、国家能力と福祉国家介入をさらに拡大することが必要である。本稿は、これら二つの非常に異なるアプローチを比較し発展させるための枠組を提供するものである。

キーワード グリーンニューディール 普遍的ベーシックサービス 必要充足  
床（最低基準） 天井（最高基準）

## 1 はじめに：二つのシナリオと枠組

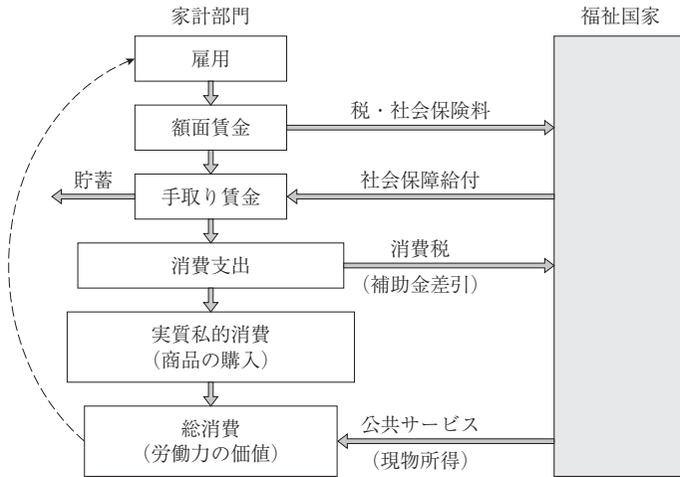
2019年6月、英国は2050年までに温室効果ガスの排出量をネットゼロにするという法的拘束力のある目標を掲げた最初の主要国となった<sup>(1)</sup>。その後、EU・日本・韓国が追随し、米国のバイデン大統領はまだ非公式にだがいち早く約束し、中国は2060年までに「気候中立」を達成することを目標とした。最近行なわれた国・州・地域・都市の調査によれば、世界の温室効果ガスの61%、世界のGDPの3分の2、世界の人口の56%をカバーするネットゼロ目標が設定されている [Oxford Net Zero, 2021]。

これは有望なことだが、目標の達成までにはずっと険しい道のりがある。2015年のパリ協定では、すべての署名国が自国経済を脱炭素化するための

国別削減目標を公表し、5年ごとに（2021年のグラスゴーから）目標を引き上げていくことが義務づけられている。現在の誓約を足し合わせても、1.5度はおろか、気温の上昇幅を2度に抑えるという目標を達成するにもかなり不十分である。今世紀末には少なくとも3度上昇することが見込まれ、地球環境は制御不能の崩壊に向かっているのが現状である。

2008年に制定された英国気候変動法を嚆矢として、こうした政策を新たな法的・制度的枠組に書き入れる国が増えている。英国気候変動委員会は2033～37年に向けた厳しい第6次炭素予算を設定し [Climate Change Committee, 2020]、EUは2030年に向けてより厳しい中間目標を設定している。ネットゼロ目標を発表した英国政府は、「英国は1990年以来、72%の経済成長を実現しながらすでに42%の排出削減を達成した」と豪語してい

図1 家計部門—福祉国家の流れ



(出所) Gough [1979] 表6.1と図6.1, pp. 109, 115を簡略化。

る。しかし、これはもちろん国内の排出に限った話で、私たちが消費するすべての商品にともなう排出の話ではない。多くの先進国と同様、英国は生産と温室効果ガス排出を途上国に輸出してきた。英国の消費排出量は、2007年から2009年にかけての金融危機で減少した後、再び国内排出量の半分以上を超える水準で落ち着いており、大幅な削減は見込めない。

それやこれやの理由から、ネットゼロ目標は批判的に検討されなければならない。しかもこれは、空前の生物多様性喪失やマテリアルフットプリントなど、環境危機の他のすべての次元を除外した話である（本稿でも除外するのだが）。このようなグローバルかつナショナルな状況のなかで、先進国は自らの「福祉国家」を吟味し構想し直さなければならないのだ。拙著では、先進国でこの転換を実現するための包括戦略を三つに区分している [Gough, 2017b]。

- ①グリーン成長：あらゆる形態の経済・社会活動から排出を切り離す。
- ②消費の組替え：必ずしも消費支出全体を減らすことなく、高炭素の財やサービスから低炭素の財やサービスに切り替えることで消費排出量を削減する。

- ③脱成長：消費需要の絶対水準を引き下げたうえで安定させ、定常型経済へ移行する。

本稿では最初の二段階のみを取り上げるので、持続可能な福祉国家に対して脱成長シナリオが提起する問題を無視することになる。最初の二つの戦略は、人間のウェルビーイング、特に弱い立場にある人々や地域のそれを改善できないか、低下させる可能性すらあり、結果として不平等を悪化させることもありうる。そこで私たちは、第一に公正なグリーン成長、第二に公正な消費の組替えに通じる道筋を探索しなければならない。本稿で論じる二つのシナリオは、第一にグリーンニューディール+普遍的ベーシックサービスであり、第二に平等主義的な必要充足経済への道筋である。

こうした変容が「福祉国家」にもたらす影響を明らかにするために、福祉国家が労働力の再生産と価値に影響を及ぼす仕方に関する以前の政治経済学的分析を活用する [Gough, 1979]。税制と福祉国家は労働と賃金を最終的な実質生活水準に変換し、それはまた生産過程における労働者の雇用と生産性にフィードバックされる。図1は、資本主義経済における家計部門と国家部門の間の貨幣化された資源の流れを跡づけ、賃金を生み出す雇用が、税制と福祉国家によっていかに修正され、

最終的な消費水準ないし実質所得を生み出すかを示している。

この枠組では、有償労働のみを考慮に入れ、同じく労働力再生産を左右する無償労働の領域を無視している。「福祉国家」はそれだけでなく、立法・規制・基準設定など、私的アクターを制約し集団や個人のウェルビーイングに甚大な影響を及ぼす他の多くの国家介入から構成されている。とはいえ、労働市場や家計部門における資源の流れを修正することは、依然として福祉国家の中心的な役割である。

この修正は、税や社会給付だけでなく、国家が現物サービスを提供することによっても生じる。これらの国家サービスは、使用価値として直接消費される。これらは「集合的消費」を構成するもので、現金給付による商品購入とは概念的に区別される。この区別は、後述する普遍的ベーシックサービスの論拠となるものである。

## 2 第一のシナリオ：グリーンニューディール＋普遍的ベーシックサービス

新たな「環境社会契約」に向けて従来の社会契約理念の拡張を求める声が、例えばEU全体で高まっている。これは何を意味するのだろうか。以下、環境と社会に分けて論じる。

### (1) グリーンニューディール

グリーンニューディールを、グリーンへの移行（Green Transition）や公正な移行（Just Transition）とは区別することが有益である。グリーンへの移行とは、経済を脱炭素化することによって、a)炭素と温室効果ガスの排出を削減し、b)炭素と温室効果ガスの吸収源を強化しようという構想である。さらに、公正な移行という理念は、鉱山や炭鉱・油田など、損失を被る産業部門・労働者・地域への社会的影響を真剣に考えるものである。欧州では、これは「誰ひとり置き去りにしない」条項として知られている。

グリーンニューディールの計画やプログラムにはさまざまな形態や規模のものがあるが、それら

はすべて、より安全な気候とよりよい福祉の相乗効果を認識し促進しようとするものである。いずれも、環境と社会活動を一層統合するプログラムを約束しているように見える。「環境社会政策」は、福祉と持続可能性の両方を強化することを明白に意図している。化石燃料主体の経済から再生可能エネルギー主体の経済への転換によって生じる雇用喪失を認識しつつ、グリーンジョブや、社会的に価値のある安定的な長期雇用の機会を強調している。そうした政策案の大半は、移行を通じて雇用が純増すると結論づけている [Tooze, 2021]。

このような考え方が基本であるが、国や地域によって違いもある。例えば、米国におけるグリーンニューディールの提唱者は、多くのOECD諸国では当たり前の国民保健サービスや家族手当を提案に含めている。EUのグリーンディール構想は、2050年までに欧州でネットゼロを実現すること、生物多様性の喪失に取り組むこと、循環型経済への大型投資、新たなグリーンジョブのための野心的計画、住宅・交通・農業・土地に関する個別の計画、脆弱な地域のための基金、その他多くの項目を含んでいる。しかし、「社会部門」については驚くほど手薄で、教育やトレーニングの改善、脅威にさらされているコミュニティの保護などの提案に限られている。サバトとフロンテドゥ [Sabato and Fronteddu, 2020] が指摘するように、社会的権利、持続可能な開発目標、EU社会対話についてはほとんど触れられていない。

バイデンの1.9兆ドルの米国救済計画や2兆ドルの米国雇用計画に表われているように、グリーンニューディールのための現行の計画は、世界的なコロナの大流行、世界的なロックダウン、経済再生計画の必要性によって変更を余儀なくされている。一方、EUのグリーンディールは、10年間で1兆ユーロの莫大な「気候フレンドリー」投資計画を約束している。さらに欧州中央銀行は、資産購入プログラムを通じて、今後10年間でさらに2.6兆ユーロを提供する予定である。

このように、多額の先行投資がすべてのグリーンニューディール提案の要になっている。これは、

表1 第一のシナリオにおける福祉国家介入の例

家計部門	現在の福祉国家介入	第一のシナリオにおける福祉国家介入
雇用	教育, 訓練, アクティベーションプログラム	雇用志向のグリーンニューディールと普遍的ベーシックサービスの刺激策, 雇用保証
市場所得	最低賃金	公正な賃金 団体交渉, 労働組合の強化
可処分所得	年金, その他の現金給付, 住宅給付など	最低所得保証 (普遍的ベーシックインカム)
+ 公的現物給付	保健医療, 教育, 補助金, その他の現物給付	普遍的ベーシックサービス (社会的消費の拡大) 介護, 保育, 住宅, 交通, インターネットサービスなど
↓最終的な「実質」所得 = 私的消費 + 社会的消費		

カーボンプライシングや規制や行動変容に頼っていた従来のあり方からの大きな転換を意味する [Pettifor, 2019]。カーボンプライシングはほとんどの場合、低所得の世帯や地域に一層厳しい負担を強いる逆進的なものであり、それはフランスの黄色いベスト運動のような反気候運動を助長し兼ねないと明確に認識されている。同様に、「損失を被る」世帯や地域が現金給付によって補償されうるという考え方はほとんど信用されていない [Gough, 2017a, 2017b]。

先行投資に頼るようになった結果、政府借入の増大、グリーン投資銀行、ことによると「グリーン量的緩和」を含む財政枠組のラディカルな改革が必要になるが、グリーン量的緩和については現在激しい議論的になっている [Pettifor, 2019; Hines, 2021]。このことは、歴史的なめぐり合わせに関する興味深い問題を提起する。つまり、これは新自由主義時代の終わりを告げるものなのだろうか。次世代 EU プログラムは、EU にとって「ハミルトンの瞬間」、すなわち、米国の 1790 年妥協において負債が連邦政府の強化と大陸団結の深化の触媒になったのと似たことを意味するのだろうか [Kaletsky, 2020]。残念ながら、ここでこの問題に取り組むことはできない。

## (2) 社会的保証

何よりも目標とすべきは、環境的限界の尊重と新しい社会契約 [Shafik, 2021] を適合させることである。そのための一つの典拠は、2015 年の

「持続可能な開発目標」宣言である。欧州レベルでは、欧州社会権の柱を改訂し転用できるかもしれない [Ferrandis and Alonso, 2020]。環境社会契約は、福祉国家における既存の不備に取り組むとともに、技術・人口・不平等・環境における新たな変化に立ち向かう必要があるだろう。

社会的保証を求める英国の新しいキャンペーンは、こうした新たな不安定要因に取り組むことを主張している。すなわち、教育、医療と介護、十分な住宅、保育、栄養のある食品、きれいな空気と水、エネルギー、交通、インターネットアクセスといった「生活必需品」に対するすべての人の権利を確かなものにするのである (www.socialguarantee.org ——詳細は Coote [2021] を参照)。図 1 を振り返ってみると、社会的保証は 4 つの領域で政策介入を必要とするだろう。

- ・雇用：雇用の保証
- ・給与：公正な賃金と最低賃金
- ・権利としての現金給付：最低所得保証制度<sup>(2)</sup>
- ・現物給付：普遍的ベーシックサービス

表 1 は、既存の社会政策の例とともに、一連のラディカルな新提案も示している。

4 つの介入策はいずれも必要であり、支持者も批判者もいるが、ここでは普遍的ベーシックサービスの提案に焦点を絞りたい。というのも、普遍的ベーシックサービスは、公正な再分配に加えて持続可能性の問題にも直接取り組んでいるからで

ある。それは前向きで一貫した環境社会政策を提案している。つまり、普遍的ベーシックサービスはグリーンニューディールの環境主義に対する社会的な対応物を提供するのである。

### (3) 普遍的ベーシックサービス

普遍的ベーシックサービスの提唱者は、すべての市民が基本的必要を満たし、一定水準の安全・機会・参加を実現できるように、無料または補助金つきの公共サービスを今より幅広く供給すべきだと主張している。多くの国では、公的な医療サービスや高等教育に至る学校教育が、削減や攻撃原理をめぐる論争続きとはいえ、こうした目標をめざしている。普遍的ベーシックサービスは、こうした原理を、住宅、介護、交通、インターネットへのアクセスなどの基本的必需品に拡大することを提案している [IGP, 2017]。その規範的正当性は、より大きな平等、効率、集合的連帯、長期的持続可能性によって人間の開花を保証できる、普遍的ベーシックサービスの優れた将来性にある [Gough, 2019b ; Coote and Percy, 2020 ; Coote, 2021などを参照]。

第一に、医療・介護・教育など、税を財源とする社会的消費は本質的に再分配的である。市場の需要ではなく必要性、リスク、市民権に基づく配分は、たとえ税制が累進的ではなく中立的であっても、必然的に再分配という社会的目標に資するのである。OECDの以前の調査によると、現存の公共サービスは、最も貧しい5分の1の人々にとって課税後所得の76%に相当する大きな価値がある一方、最も金持ちな5分の1の人々にとってはわずか14%にしかならない。また、測定方法にもよるが、公共サービスは所得の不平等を5分の1ないし3分の1に減少させる [Verbist et al., 2012]。生活必需品を無料または低額で供給すれば必然的に低所得世帯が対象となるが、現金給付にともないがちな労働抑制効果は生じない。

同時に、ある種のサービスを公的かつ統合的に供給することが、環境面でより持続可能であることを示唆する研究もある。例えば、米国における医療の一人あたりカーボンフットプリントは、英

国や欧州諸国に比べて2倍から3倍も大きい [Pichler et al., 2019]。これは、包括的な国民保健システムのマクロ効率性が高く支出が少なく済むことと、資源配分や調達方法が優れていて支出あたりの炭素排出が少ないことの、両方によるものと思われる。市場主導のシステムに依存すると、深刻な健康不平等に加えて重複や無駄が生じる。気候科学で認められていることだが、交通や住宅の分野では、エネルギーと炭素排出の面で集合的供給の利点がさらに大きい [Ivanova et al., 2020 ; Millward-Hopkins et al., 2020]。

住宅・介護・学習・交通は、すべて必需品ではあるが明らかに非常に違うものなので、普遍的ベーシックサービスを実施するための一律の方法はない。しかし、一定程度のサービス供給を受ける権利を保証し、規制、基準設定と監視、課税、補助金などの公的介入メニューによって裏づけることは可能である。直接の公的供給も必要だが、普遍的ベーシックサービスは、政府からの適切な援助を受けた複数の集合的ないし共同的な供給者を想定している。

現金給付プログラムでは資金調達と管理が中央レベルで行なわれる傾向があるのに対して、普遍的ベーシックサービスの多くのプログラムは、都市やその他の地方政府レベルで実施することが可能である。地方自治体は、経済・社会・環境に関わる諸団体との水平的連携をもっと効果的に実現できる。例えば、英国のリーズやロンドン市カムデン区では環境社会プログラムが登場してきている。普遍的ベーシックサービスは、効果的な環境福祉国家に必要とされるような、垂直的ならびに水平的な連携を組み合わせることができる [Franzoni and Sánchez-Ancochea, 2016]。

グリーンニューディール+普遍的ベーシックサービスを実施するには、公共支出へのコミットメントを高める必要があるだろう。その一部は、既存の物理的・社会的インフラの更新と改善のための資本支出であり、それには借入と国債発行の増加が必要になるだろう。経常支出は原則として、(純)資産、土地、データ、相続、不健全な消費、金融取引、汚染に対する新税によって賄うことが

できる [de Muijnck, 2021]。所得補助を提供しサービス供給は市場原理に委ねるというのではなく、集合的な解決策を拡大することが一般原則である。

### 3 第二のシナリオ：平等主義的な必要充足経済へ

「グリーンニューディール+普遍的ベーシックサービス」のシナリオは、持続可能な福祉国家の核心となるものである。しかし、それだけでは十分ではない。不平等・消費・成長のジレンマは残るだろう。これらの問題に対処するために、豊かな国々では第二の包括目標が必要とされるだろう。すなわち、高炭素の商品やサービスから低炭素のそれへの切替えによって消費を再構成することである。私はここで社会政策の新しい目標を提案している。すなわち、所得や資産だけでなく、消費の構成を再分配するということである [Gough, 2019a, 2020b]。前述のように普遍的ベーシックサービスによって公的消費の比率を高めることは、この戦略に不可欠な要素である。加えて私は、GDPの約60%を占め、温室効果ガス排出のさらに高い割合を占める私的消費に対して、社会政策が批判的な視線を投げかけるよう提案する。

このことは、今日の世界における深刻でじつに悲劇的な矛盾を反映している。一方では、地球温暖化に対する各国の責任の度合いが一様でないことは明らかである。ヒッケルによれば、すべての国がエネルギーと排出の一人あたり「国民相応量」を受け取る権利を持つとすると、この水準を超える1850年以降の過剰世界排出の責任は著しく非対称なものである [Hickel, 2020]。すなわち、米国40%、EU29%、ロシアとその他の欧州諸国13%、先進国全体で92%、途上国全体で8%である。このような気候変動に対する責任の分布は、今後10年間に気候破壊のコストが発生する場所とほぼ逆になっている。豊かな国々が排出削減と適応と緩和の負担の優先的義務を負っていることは、ほとんどすべての倫理的原理が同意するところである。第二のシナリオは、こうしたグローバルな

不平等の是正の試みを始めようとするものである。

しかし同時に、一つだけ例を挙げると、先進資本主義国全体と途上国高所得層の間で、汚染をまき散らすSUVの購入増が止まらない。2010年から2018年にかけて、この拡大する流行病はエネルギー産業に次いで第2位の二酸化炭素排出源となった [IEA, 2021]。SUV所有の急増は、自動車全体の炭素効率改善を相殺して余りある。もし、米国にある4000万台のSUVを普通の自動車に変えれば、排出増なしに世界の16億人が電気を使えるようになる。これは、巨大な不平等が存在するなかで無制約に個人の選好を追求することが人類共通の必要を満たすという目標を損なうことの、ほんの一例に過ぎない。つまり、経済的「効率」が集合的「必要充足」を致命的に損なっているのである。

これらの議論を補強する最近の気候モデリングによれば、安全な気候はカーボンプライシングや実現可能な供給側の技術だけに頼ってでは達成できず、補完的な「需要側」のアプローチを求める声が高まっている [Creutzig et al., 2018]。ある報告書 [Akenji et al., 2019] は、「1.5度のライフスタイル」の実現には先進国における世帯消費の大転換が必要になると予測している。フィンランドの温室効果ガスのフットプリントは、現在、二酸化炭素換算で10.4トンと普通程度だが、これを2030年までに3.2トン、2040年までに2.2トン、2050年までに1.5トンに減少する必要がある。

交通手段を需要側から評価する戦略であるISA (Improve 改善—Shift 転換—Avoid 回避)の枠組は、改善(電気自動車への切替えなど)→転換(徒歩、自転車、公共交通など代替交通手段)→回避(在宅勤務、オンラインセミナー、オンラインショッピング、街の再設計などにより移動の必要量を減らす)というふうな、次第にラディカルな段階へと進む構想である。この枠組は現在、食品や住宅など他の必需品にも適用されている [Brand-Correa et al., 2020]。そのためには、私的消費のうち何が不可欠な要素かを考え直す必要があるに違いない。

図2 三つの領域における床（最低基準）と天井（最高基準）

所得と資産	消費	労働
財宝	贅沢	非生産的
天井（これより上は余計）		
繁栄	快適	通常
床として必要なのは		
適正な最低所得	必需	必要不可欠

### （1）必要充足の理論化と実用化

必要充足（sufficiency）という考え方は、主流派の経済理論では意味をなさない [Gough, 2015]。市場の需要は、お金に裏打ちされた消費者の選好によって決まる。理論上の目標は、個人の効用（最近ではしばしば「幸福」）の最大化である。必要充足を理解するには、ウェルビーイングに関する別種の幸福倫理的（*eudaimonic*）概念、普遍的な人間的必要という考え方に基づく概念が欠かせない [Büchs and Koch, 2017; Di Giulio and Defila, 2019]。レン・ドイヨルと私が開発した人間的必要の理論は、文化横断的かつ世代横断的な現代的福祉概念を提供することができる [Doyal and Gough, 1991; Gough, 2015, 2017b; Steinberger, 2020]。この理論的根拠によって、このような必要とその充足手段は将来も存続するものと予想できる。子どもたちや将来世代にとって「必要充足」が何を意味するかを心に描くことができる。必要充足とは次のような規範的原則を含意する。すなわち、全員の必要充足は何人かの効用最大化に勝るといえるものである。環境ストレスの激しい時代において、必要充足は効用最大化より用心深い経済原則でもある。

新しい価値理論としての必要充足は、各種の財やサービスを区別することを可能にする。公正な組替えを達成するには、消費財やサービスが環境に及ぼす影響だけでなく、それらの「必需性」——必要不可欠か、望ましいか、過大か——を識別する必要がある。つまり、必需品・通常品・贅沢品を区別するのである。そのためには、ラワース [Raworth, 2017] の言う、人類の「安全で公

正な空間」を上下から限界づける二つの境界線 [ドーナツ] を思い出さなければならない。これは、ディジュリオとフックス [di Giulio and Fuchs, 2014] の主張する、すべての個人に十分な生活を可能にする最低基準と、現在および将来における他者の幸せな生活を保証するために個人の自然・社会資源の使用に制限を設ける最高基準、この二つの基準の間にある持続可能な「消費回廊」を基礎づけるものである [Fuchs et al., 2021を参照]。

この考え方を消費の領域から生産と労働の領域や所得の領域にまで一般化すると、図2のようになる。

「床」（最低基準）とは、必需品を生産し、最低限の適正な所得を得るために行なわれる必要不可欠な労働をさす。これが、第一のシナリオの焦点であり、普遍的ベーシックサービスの論拠である。社会政策には最低生活水準や適正生活水準を特定してきた長い歴史があるので、ここでは詳論しない<sup>(6)</sup>。

しかし、気候に制約されながらも公正をめざす世界において適正生活水準を確保するには、最低基準だけでなく最高基準が必要になる。「天井」（最高基準）とは、以下の項目に対する制限を意味する。

- ・人間の開花に必要なものとして想定可能な総量を超過するような所得や資産
- ・広範な人々に向けて一般化できないような高炭素の贅沢品の消費
- ・将来への備えを妨げ社会的価値を破壊するよ

## うな労働や雇用

しかし、贅沢品、財宝、制限について語るのは、論争的な領域に踏み込むことになる。民主的なハイパー消費社会において、このような議論をいかにして展開し、ましてや合意を得ることができるだろうか。今日の必要充足運動は、対話型民主主義の新しい形態に注目するようになってきた。それは市民フォーラムなど、市民と専門家をなるべくオープンで、民主的で、既得権益から自由な空間に集める方法である。必需性という理念を実用化するには意図的な集合的プロセスが必要であり、市場における孤立した個人の選択追求とは話が違ってくる [Doyal and Gough, 1991, ch. 14; Gough, 2017a, 2017b]。

幸い私たちは現在、英国の市民気候集会やフランスの気候市民会議 (<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en>) といった、6か月以上続く大規模な市民気候集会の経験を参考にできる。後者については、提案された内容をそのまま変更なしに、国民投票、議会投票、ないしは行政命令によって法制化することをフランス政府が最初から約束していた点で注目に値する。これは市民会議としては前例のないことであり、気候変動対策の決定に対話型民主主義を導入した代表的な例と言えるが、途中の困難を甘く見るべきではない。

フランスの気候市民会議は、2030年までにフランスの温室効果ガス排出量を40%削減するための政策を決定することを任務としていた。無作為に選ばれた150人の市民代表が、専門家の助言を受けながら9か月にわたって会議を行なった。そして、閉幕までに149の提案について合意に達したのである。そこには必要充足経済への道筋を示唆する提案も含まれている。2030年までに最もエネルギー効率の悪い建物を迅速かつ強制的に改修すること、2025年までに高排出車の禁止を実行すること（会議で議論された最も早い期限設定）、店舗や広告のすべての商品に対する温室効果ガス排出量の表示の義務づけ、高排出製品の広告の禁止、住宅や公共空間、その他すべての建物における冷

暖房の使用制限などである。強調すべきは、最初は気候変動に懐疑的だった人々も含め、フランスのすべての主要な社会的・人口的・経済的集団を代表する人々によって、一つひとつの勧告がすべて全会一致で支持されたことである。市民気候集会は、現在、世界中の多くの都市や地域で展開されている。例えば英国では、少なくとも11の議会が気候変動対策を推進するために市民集会を利用している<sup>(7)</sup>。

## (2) 平等主義的な必要充足に向けた移行的な福祉政策

この第二のシナリオは、消費を再構成し、もっと必要に基づいた経済へと移行するために、第一のシナリオのラディカルな改革を基礎としながらも、さらに広範な能力と権力を持つ福祉国家を必要とする<sup>(8)</sup>。最近の文献では、以下のような戦略が示されている [Gough, 2020b]。

- ・所得と資産に上限を設定する
- ・贅沢で浪費的な消費を、禁止、規制、課税、その他の方法で抑制する
- ・必要不可欠な公的雇用を拡大し、破壊的で浪費誘発的な仕事を減らす
- ・広告を削減する
- ・労働時間を短縮する

これらのアイデアは、冒頭で提案した分析枠組に当てはめると、表2のようになる。第二のシナリオは、国家行為の権限を、先に述べた介入の範囲を超えて拡大するものである。

上限に関する決定は、最初は漸進的かつ慎重に開始されると思われる。消費形態のなかでも、航空機の頻繁な利用などは、「贅沢」かつ高炭素であることが広く認識されている [Chancel, 2020]。一方、別荘やSUVの所有などは、制限にむけた合意を確立するには広範な議論が必要だろう。しかし、住宅リフォームや休暇、バー、レストラン、お祭り、遊びなど、「必要不可欠ではない」が社会的に重要な仕事や消費の形態は、今後も継続するものと認識すべきである。過剰消費批判者の多

表2 第二のシナリオにおける福祉国家介入の例

家計部門	第一シナリオの提案	第二シナリオの提案
雇用	普遍的ベーシックサービスと基礎的経済に必要な不可欠な雇用の拡大 雇用の保証	金融部門の、不労所得者向けの、贅沢品の、浪費的な、非生産的な雇用の縮小 労働時間の短縮
市場所得	公正な賃金	企業やその他の組織における公正な報酬比率 所得上限の設定 資産の再分配
可処分所得	最低所得保証	最低所得保証 累進課税の推進
現物給付	普遍的ベーシックサービス（社会的消費の拡大）	公共サービスのさらなる拡大 贅沢品と高炭素消費の縮小

くが認めるように、これは禁欲主義を強いるような話ではないのだ [Jackson, 2021]。

床と天井に対する私たちのアプローチでは、社会的価値、社会関係、活動のパターンが文脈ごとに異なることをふまえて消費の床を設定することも認めている。既存の社会的・技術的構造のなかでネットゼロを達成しようとして先進国の床を単純に引き下げると、現代生活に実際に参加するために必要だと最新の最低所得調査が認めている広範な財やサービス——居住水準、交通手段、各種の衣類、栄養バランスの取れた食事の選択など——を市民から奪うことになる [Davis et al., 2015]。焦点は必然的に、超富裕層をはじめとする富裕層の過剰で危険な消費に当てられなければならない。

コロナの大流行がそのような転換を促したとは考えられないだろうか。2020年3月、英国をはじめ各国政府は、パンデミック関連の制限のさなかに「必要不可欠（エッセンシャル）な職業」のリストを作成して特別扱いした [Gough, 2020a]。英国のリストは、医療・介護職員や救急隊員だけでなく、農家、スーパー店員、水道・電気・ガス・石油関係の労働者、教師、電気通信労働者、運輸スタッフ、司法労働者、宗教スタッフ、社会保障スタッフ、リテール銀行員などにも及んでいる。他の国の政府も似たようなリストを作成した。アイルランドなどでは、エッセンシャルワーカーに資材を供給するサプライチェーンで働く労働者

も含まれていた。

これらの職業リストは、意図してか否かはともかく、二つの点で注目すべき公式見解の転換を示している。第一に、主流の新古典派価値理論に疑問を投げかけたことである（新古典派理論では、社会的価値の有無にかかわらず、報酬を受けていればどんな活動でも価値や生産性があると見なされる）。各国政府は第二次世界大戦後初めて、有用労働を分類指定し、暗黙のうちに「使用価値」を認めることを余儀なくされた。第二に、多くのエッセンシャルワーカーの給与水準が低いという事実 [IFS, 2021] は、各種の仕事に対する市場の評価と社会的・規範的評価の間に大幅な乖離があることを示した。

労働市場における各種の仕事に対するこうした明瞭な評価は、持続可能で平等主義的な言説への一歩となるかもしれない。もしそれが、表2に示されるような、消費と所得に対する一層批判的な認識につながれば、福祉国家にとって第二の質的前進となるだろう。

## 4 結論

人新世は、既存の福祉国家に劇的な変革を迫る可能性が高い。私は二つのシナリオを区別した。第一は、グリーンニューディールプログラムの普及を想定したもので、公私両部門でグリーン資本支出の大幅な増加をとまなうものである。この移

行期において、許容できる水準の人間の安全保障とウェルビーイングを確保するためには、社会的保証を法制化する必要がある。特に、必需品とサービスの公的・集会的供給を保証し拡大すべきである。この組み合わせのシナリオは、過去10年間の新自由主義的な緊縮財政プロジェクトを逆転させるものだが、現代資本主義における新たな潮流と相容れないものではなからう。

第二のシナリオは、豊かな国の福祉国家が地球規模の脱炭素化に貢献する広範かつ緊急の義務を負っていると認めるものである。そのため、持続不可能な消費パターンの問題に取り組む必要があるが、必需品の消費や人間の開花を増進するその他の活動を維持する公正な方法で取り組まなければならない。そのような必要充足経済においては、贅沢な消費、過大な資産、非生産的な労働に「天井」を設けることになるだろう。

#### 注

- (1) 本稿は、Gough, I., 2021, "Two Scenarios for Sustainable Welfare: A Framework for an Eco-Social Contract," *Social Policy and Society*, 1-13. doi: 10.1017/S1474746421000701の全訳である。2022年5月14日に行なわれた社会政策学会第144回大会の共通論題における報告と完全に同一ではないが、その趣旨は共通である。
- (2) 別の機会に述べた理由で、普遍的ベーシックインカムは財政的にも価値的にもこのシナリオと適合しない。普遍的ベーシックインカムの主張に対する最近の詳細な反駁としては、「ベーシックインカムに関するブリティッシュ・コロンビア州専門家委員会の報告書」(2021年)を参照。
- (3) これらの試算は、BECCS(二酸化炭素貯留を備えたバイオエネルギー)などの排出逆転技術が発明され実施されることを前提としている。これらが技術・安全性・不平等・人権などの理由から不可能な場合、目標達成はさらに厳しくなる。
- (4) *Heat, Greed and Human Need* の第7章では、必需品と贅沢品の二項対立のみを想定している。
- (5) 関連する理論の一つに、イングリッド・ロベインの「リミタリアニズム」がある[Robeyns, 2018]。人生において完全に花開くために必要である以上の資源を持つことは許されないという主張である。人間の開花を助けるすべての財や活動は、許容される

し歓迎される。財宝は定義上、開花にとって余計なものである。

- (6) 貧困に関するタウンゼントの研究 [Townsend, 1979] 以来、特定の社会的文脈における必需品とは、すべての人が一般に認められている社会活動に参加し、貧困や社会的排除を免れることを可能にする財・サービス・施設として定義することができる。これらは、例えば英国の最低所得基準研究やEUの参照予算アプローチなど、さまざまな専門家の助言を受けた市民フォーカスグループを活用して特定されてきた [Storms, 2013; Davis et al., 2015; Gough, 2020b]。
- (7) <https://www.involve.org.uk/citizens-assembly-tracker>, <https://www.climateassembly.uk/about/citizens-assemblies>
- (8) それはまた国家・経済・市民社会の境界を曖昧にすることを求めるが、ここではこの点について論じる余裕はない [Ferrandis and Alonso, 2020]。

#### 参考文献

- Akenji, L., Lettenmeier, M., Koide, R., Toivio, V. and Amellina, A., 2019, *1.5-Degree Lifestyles: Targets and Options for Reducing Lifestyle Carbon Footprints*, Technical Report, Hayama, Japan: Institute for Global Environmental Strategies. (=2020, 小出瑠・小嶋公史・渡部厚志訳『1.5°C ライフスタイル——脱炭素型の暮らしを実現する選択肢(日本語要約版)』地球環境戦略研究機関。)
- Brand-Correa, L., Mattioli, G., Lamb, W. F. and Steinberger, J. K., 2020, "Understanding (and tackling) need satisfier escalation," *Sustainability: Science, Practice, and Policy*, 16(1): 309-325.
- British Columbia Expert Panel, 2021, *Covering All the Basics: Reforms for a More Just Society*, ([https://bcbasicincomepanel.ca/wp-content/uploads/2021/01/Final\\_Report\\_BC\\_Basic\\_Income\\_Panel.pdf](https://bcbasicincomepanel.ca/wp-content/uploads/2021/01/Final_Report_BC_Basic_Income_Panel.pdf) [accessed 24.08.2021]).
- Büchs, M. and Koch, M., 2017, *Postgrowth and Well-being: Challenges to Sustainable Welfare*, London: Palgrave.
- Chancel, L., 2020, *Unsustainable Inequalities*, Cambridge MA: Belknap Press.
- Climate Change Committee, 2020, *Sixth Carbon Budget*, (<https://www.theccc.org.uk/publication/sixth-carbon-budget/> [accessed 01.04.2021]).
- Coote, A., 2021, "Towards a sustainable welfare state: the role of universal basic services," *Social*

- Policy and Society*, DOI: 10.1017/S1474746421000385.
- Coote, A. and Percy, A., 2020, *The Case for Universal Basic Services*, Cambridge: Polity Press.
- Creutzig, F., Roy, J., Lamb, W. F., Azevedo, I., Bruin, W. B., Dalkmann, H., Edelenbosch, O., Geels, F., Grubler, A., Hepburn, C., Hertwich, E., Khosla, R., Mattauch, L., Minx, J., Ramakrishnan, A., Rao, N., Steinberger, J., Tavoni, M., Ürge-Vorsatz, D. and Weber, E., 2018, "Towards demand-side solutions for mitigating climate change," *Nature Climate Change*, 8: 260-263.
- Davis, A., Hirsch, D., Padley, M. and Marshall, L., 2015, *How Much Is Enough? Reaching Social Consensus on Minimum Household Needs*, Loughborough: Centre for Research in Social Policy, Loughborough University.
- De Muijnck, S., 2021, *Renewing the Welfare State: The Right Mix of Ensuring Jobs, Income and Services, Our New Economy*, Netherlands: Think Tank of Young Economists of the Future Markets Consultation.
- Di Giulio, A. and Defila, R., 2019, "The 'Good Life' and Protected Needs," in A. Kalfagianni, D. Fuchs and A. Hayden (eds.), *The Routledge Handbook of Global Sustainability Governance*, London: Routledge, 100-114.
- Di Giulio, A. and Fuchs, D., 2014, "Sustainable consumption corridors: concept, objections, and responses," *Gaia*, 23: 184-192.
- Doyal, L. and Gough, I., 1991, *A Theory of Human Need*, London: Palgrave Macmillan. (=2014, 馬嶋裕・山森亮監訳, 遠藤環・神島裕子訳『必要の理論』勁草書房。)
- Ferrandis, E. D. and Alonso, I., 2020, "Where is the 'deal' in the European Green Deal?" *Social Europe*, (<https://www.socialeurope.eu/where-is-the-deal-in-the-european-green-deal> [accessed 04. 11. 2021]).
- Franzoni, J. M. and Sánchez-Ancochea, D., 2016, *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fuchs, D., Sahakian, M., Gumbert, T., Di Giulio, A., Maniates, M., Lorek, S. and Graf, A., 2021, *Consumption Corridors: Living a Good Life within Sustainable Limits*, London: Routledge.
- Gough, I., 1979, *The Political Economy of the Welfare State*, London: Palgrave Macmillan. (=1992, 小谷義次訳『福祉国家の経済学』大月書店。)
- Gough, I., 2015, "Climate change and sustainable welfare: the centrality of human needs," *Cambridge Journal of Economics*, 39: 1191-1214.
- Gough, I., 2017a, "Recomposing consumption: defining necessities for sustainable and equitable well-being," *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 375, 20160379.
- Gough, I., 2017b, *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Gough, I., 2019a, "Necessities and luxuries: how to combine redistribution with sustainable consumption," in J. Meadowcroft, D. Banister, E. Holden, O. Langhelle, K. Linnerud and G. Gilpin (eds.), *What Next for Sustainable Development?: Our Common Future at Thirty*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 138-158.
- Gough, I., 2019b, "Universal basic services: a theoretical and moral framework," *Political Quarterly*, 90: 534-542.
- Gough, I., 2020a, "In times of climate breakdown, how do we value what matters?," *openDemocracy*, 28 April.
- Gough, I., 2020b, "Defining floors and ceilings: the contribution of human needs theory," *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 16(1): 208-219.
- Hickel, J., 2020, *Less is More: How Degrowth Will Save the World*, Oxford: Heinemann.
- Hines, C., 2021, "A new approach is needed to fund recovery and set the agenda for COP26," *the green new deal group*, (<https://greennewdealgroup.org/a-new-approach-is-needed-to-fund-recovery-and-set-the-agenda-for-cop26/> [accessed 01. 08. 2021]).
- Institute for Fiscal Studies (IFS), 2021, "Key workers' hourly wages are 8% lower on average than other employees," *IFS*, (<https://www.ifs.org.uk/publications/14819> [accessed 01. 08. 2021]).
- Institute for Global Prosperity (IGP), 2017, *UBS HUB*, (<https://ubs-hub.org/> [accessed 01. 04. 2021]).
- International Energy Agency (IEA), 2021, "Carbon emissions fell across all sectors in 2020 except for one-SUVs," *IEA*, (<https://www.iea.org/comment>

- aries/carbon-emissions-fell-across-all-sectors-in-2020-except-for-one-suv [accessed 01.08.2021]).
- Ivanova, D., Barrett, J., Wiedenhofer, D., Macura, B., Callaghan, M. W. and Creutzig, F., 2020, "Quantifying the potential for climate change mitigation of consumption options," *Environmental Research Letters*, 15, 093001.
- Jackson, T., 2021, *Post Growth: Life after Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Kaletsky, A., 2020, "Europe's Hamiltonian moment," *New Europe*, 22 May, (<https://www.neweurope.eu/article/europes-hamiltonian-moment/> [accessed 01.08.2021]).
- Millward-Hopkins, J., Steinberger, J. K., Rao, N. D. and Oswald, Y., 2020, "Providing decent living with minimum energy: a global scenario," *Global Environmental Change*, DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102168.
- Oxford Net Zero, 2021, "Oxford net zero: climate in the balance," Event series, (<https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/event-series/oxford-net-zero-climate-in-the-balance/> [accessed 01.08.2021]).
- Pettifor, A., 2019, *The Case for the Green New Deal*, New York: Verso.
- Pichler, P.-P., Jaccard, I. S., Weisz, U. and Weisz, H., 2019, "International comparison of health care carbon footprints," *Environmental Research Letters*, 14(6).
- Raworth, K., 2017, *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st Century Economist*, London: RH Business Books. (=2021, 黒輪篤嗣訳『ドーナツ経済』河出文庫。)
- Robeyns, I., 2018, "Having too much," in J. Knight and M. Schwartzberg (eds.), *Nomos LVI: Wealth. Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*, New York: NYU Press.
- Sabato, S. and Fronteddu, B., 2020, "A socially just transition through the European Green Deal?," *ETUI, The European Trade Union Institute*, (<https://www.etui.org/publications/socially-just-transition-through-european-green-deal> [accessed 28.08.2021]).
- Shafik, M., 2021, *What We Owe Each Other: A New Social Contract*, New Jersey: Princeton University Press. (=2022, 森内薫訳『21世紀の社会契約』東洋経済新報社。)
- Steinberger, J., 2020, "Pandemics: a story of life versus growth," *openDemocracy*, 8 April, (<https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/pandemics-story-life-versus-growth/> [accessed 01.04.2021]).
- Storms, B. T. G., 2013, Towards a common framework for developing cross-nationally comparable reference budgets in Europe, University of Antwerp, Improve Working Paper.
- Tooze, A., 2021, "Europe's decarbonisation challenge? "Wir schaffen das",," *Social Europe*, 22 March.
- Townsend, P., 1979, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, UK: Penguin.
- Verbist, G., Förster, M. and Vaalavuo, M., 2012, "The impact of publicly provided services on the distribution of resources: review of new results and methods," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 130, DOI: 10.1787/5k9h363c5szq-en.

(〔著〕 いあん ごふ: ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス)  
(〔訳〕 かみむら やすひろ: 名古屋大学)