

# 気候危機と福祉国家

## —— 欧州との比較から考える

かみむら やすひろ  
上村 泰裕

（名古屋大学環境学研究科准教授）

### なぜ環境社会政策が必要なのか

異常気象が新常态となり、世界各地で洪水や山火事が頻発している。温暖化防止のためにエアコンを控えるように言われたのは昔の話で、今は熱中症予防のための適切な冷房使用が呼びかけられている。酷暑の季節、電気料金の高騰は命に関わる。とりわけ、年金生活者や低所得世帯に負担が重くのしかかる。気候危機と生命の危機が悪循環を起こし、やがて制御不能に陥るのではと思わせる。私たちは今、環境問題と社会問題に同時に取り組まなければならない

い。環境政策と社会政策を統合した環境社会政策の考え方が求められる所以である。

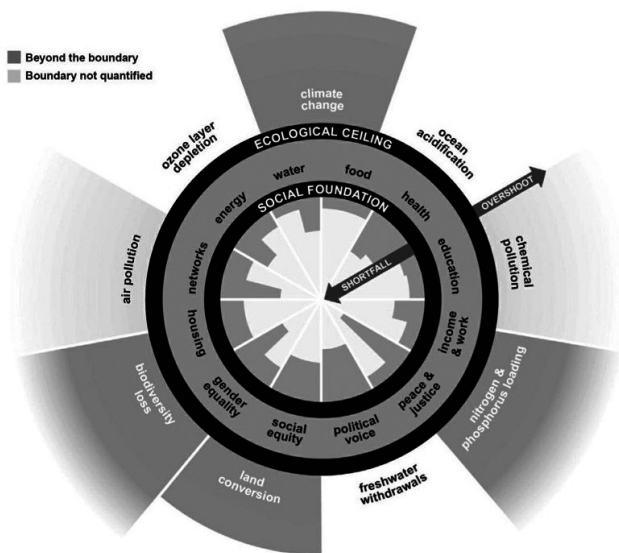
2015年のパリ協定では、気候崩壊を防ぐため、世界の平均気温上昇を産業革命前と比べて1・5度に抑えることが目標として定められた。各国はネットゼロ（温室効果ガス排出を実質ゼロにする）目標を策定し、日本も2050年までの実現を宣言している。しかし、ネットゼロは再生可能エネルギーや二酸化炭素貯留などの技術の進歩だけで達成可能だと考える人も少なくないのではない。メディアが描くSDGs（持続可能な開発目標）は、

企業の脱炭素技術と地域の環境ボランティアをつなぎ合わせた断片的イメージになりやすい。そこでは、新たな社会システムのトータルな構想が共有されているとは言えない。一方、世界に目を転じて、ロシアのウクライナ侵攻やアメリカのトランプ大統領再選以降、気候危機への国際的な取り組みの推進力は弱まっていると言わざるを得ない。

社会学者ギデンズが30年前に記した言葉は予言のように響く。「経験的には、新たな全体主義の台頭、世界の環境システムの崩壊、困窮した多数派と永遠に争い続ける富裕層の要塞社会など、多くの破滅的シナリオが考えられる。しかし、…普遍的諸価値は消滅するどころか、おそらく人類史上初めて実際に受け入れられつつある」(Giddens 1994)。2015年に国連総会でSDGsが採択されたことは、確かに普遍的諸価値が世界に受け入れられたと思われる出来事だった。その後の展開は、米中露における全体主義の台頭、環境システムの崩壊を思わせる異常気象、デジタルトランスフォーメーションにともなう一層の格差拡大など、破滅的シナリオのほうに近いようだ。最前目(ひきまきめ)に見れば、ギデンズの見立て通り、破滅的シナリオと普遍的諸価値は並存し拮抗(きっこう)しあっているのだと言えるかもしれない。

## 福祉国家の脱炭素化

環境社会政策を最も力強く提唱したのは、イギリスの社会政策学者ゴフである。ゴフは、経済学者レイワース(Raworth 2017)が考案した「ドーナツ」(図1)を掲げる。



出所) Raworth (2017: 51) .

図1 ドーナツ

ドーナツの外円は「惑星の限界」（生態学的天井とも言う）であり、環境問題を表わしている。ドーナツの内円は「社会的土台」であり、すべての人が最低限享受すべきウェルビーイングの基準を表している。人間のウェルビーイングを、環境の天井を破らない範囲で満たさなければならぬ。人類の未来を惑星の限界と社会的土台の間の薄いドーナツの範囲に収めていかなければならない、というのである。外円の外に出たら気候崩壊が起こる一方、内円が崩れたら貧困や不平等が悪化し、人間社会が崩壊してしまうかもしれない。気候崩壊が起これば人間のウェルビーイングを保つことは難しくなるが、環境保護のためなら人間のウェルビーイングを犠牲にしてよいということにはならない。ドーナツはそうしたことを問いかけている。

ゴフ (Gough 2017, 2022) は、気候変動と貧困・不平等の問題に同時に取り組む必要があると主張し、その方法として環境社会政策を提唱した。彼によれば、資本主義は環境圏と社会圏に依存している。2つの圏域の集会的規制なしには資本主義の存続そのものが脅かされる。環境圏の集会的規制をめざす環境政策（ないし環境国家）と、社会圏の集会的規制をめざす社会政策（ないし福祉国家）を統合する、広範な政策領域として環境社会政策を考えていることが窺われる。しかし、2つの政策領域を単純に足し合わせて済む話ではなく、環境の観点をふまえて社会政策を見

直す必要がある。「社会政策の環境政策化」が要請されていると言えよう。

ゴフによれば、ネットゼロ目標を達成するには、広義の福祉国家を吟味し構想し直さなければならない。そのための包括戦略は、以下の3つに区分できる。すなわち、①グリーン成長（炭素排出を減らすための投資を推進する）、②消費の組替え（消費水準を維持しながら低炭素消費に切り替える）、③脱成長（消費の絶対水準を引き下げる）である。ただし、脱成長は政治的に実行困難とされ、消費の組替えが環境社会政策の中心になると論じられる。以下では、グリーン成長と消費の組替えに関するゴフの主張を検討しよう。

①公正なグリーン成長は、グリーンニューディールと普遍的ベーシックサービスとの組み合わせで実現される。グリーンニューディールとは、炭素排出を減らすための投資を公私両部門において推進することである。一方、普遍的ベーシックサービスとは、市民の基本的必要を満たすサービスを無料（ないし低額）で公的に供給することである。私的消費より公的消費のほうが、公平であり炭素排出も少なくて済む。医療や教育ですでに実施されている公的消費を、住宅・介護・交通・インターネットアクセスなどの基本的必需品に拡げるべきだという。

②消費の組替え（平等主義的な必要充足経済）とは、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を指す。前項の普遍的ベーシックサービスは公的消費の組替えにあたるが、ゴフは私的消費の組替えも提案する。消費の最低基準（普遍的ベーシックサービス）を保障したうえで、最高基準（せいなく贅沢な高炭素消費の抑制）も設定すべきだという。持続可能な幸福のためには、法外な贅沢は必要ない（これは禁欲の勧めではなく、人間の開花を増進する消費は許容される）。よき人生のための土台（最低基準）と天井（最高基準）を設定して、天井を超えたら重税を課すべきだというのがゴフの見解である。

## 環境不平等の克服

フランスの経済学者（ピケティの共同研究者でもある）シャンセル（Chancel 2020）も環境政策と社会政策の統合を主張しているが、彼の危機意識の背景には、2018年にフランスで燃え広がった黄色いベスト運動がある。黄色いベスト運動は、環境税の引上げをきっかけに起こった。マクロン政権は、低所得層の税負担に補償措置を講じることもなく、むしろ環境税収を富裕税廃止の財源にしたことから民衆の怒りを買ったのである。パリ協定からの離脱を公約したアメリカのトランプ大統領の当選も、同じ文脈で理解できる。不平等の問題を放置したまま環境政策を推進

することはもはやできない。

シャンセルは、経済的不平等とは区別された「環境不平等」という概念を提案し、5つの環境不平等を指摘している。すなわち、①天然資源へのアクセスの不平等、②環境リスクの不平等、③天然資源の劣化に対する責任の不平等、④環境保護政策の影響の不平等、⑤天然資源管理の決定における発言権の不平等、である。シャンセルによれば、環境不平等は経済的不平等と密接に関連している。環境不平等は、経済的不平等に大きく左右される一方、既存の経済的不平等を一層悪化させる。環境汚染による健康悪化や、自然災害による生活や仕事の場の破壊は、貧困層の暮らしを一層不安定にし、社会における彼らの立場を悪化させるからである。経済的不平等の縮小と環境保護の推進の両立が不可欠であり、一方を他方の犠牲にしてはならない。環境政策のなかには経済的不平等を強化するものもある。また、格差縮小をめざす政策が環境悪化をもたらすこともある。シャンセルは、2つの喫緊の課題を両立することはいかにして可能かと問う。

彼の答えは以下の3点に要約される。①縦割をやめ、環境政策に社会政策を組み込む必要がある。例えば、炭素排出を抑えるために環境税を課すだけでなく、電気料金の値上げに苦しむ貧困層への手当を同時に考えるべきである。ここでは、「環境政策の社会政策化」がめざされている。

②社会政策の手段を環境によいものに変えていく必要がある。不平等を縮小する方法にはいろいろあるが、各国政府は環境に望ましい結果をもたらす政策を選ぶよう心がけるべきである。これはグフと同じく、「社会政策の環境政策化」の主張である。③地域だけでなく国家レベルで政策を立てる必要がある。環境運動は地域レベルの取り組みを好むが、地域にすべてを頼るのは賢明ではない。地域の資源は国家によって補完される必要がある。つまり、環境福祉国家が必要だという主張である。

### 焦点としてのエネルギー貧困

環境社会政策が取り組むべきテーマの一つに、エネルギー貧困の問題がある。カローシオとヴィドヴィチによれば、エネルギー貧困は人々の生活の質や幸福、健康に影響を及ぼす。冬寒く夏暑い住宅は呼吸器疾患や心血管疾患のリスクを高める。一方、断熱性能の低い住宅は冷暖房に多くのエネルギーを要するので、大気汚染や気候変動につながる（Carrosio and Vidovich 2023）。エネルギー貧困は環境にも社会にもよくないので、環境社会政策の焦点となるのだ。

欧州では、現実政治のなかでもエネルギー貧困が政策の焦点として浮上しつつある。2019年に始まった欧州グリーンニューディールでは「公正な移行」（ネットゼロを

めざす過程で、弱い立場にある人々に負担を押しつけない）が掲げられ、エネルギー貧困に対する具体的な取り組みが明示された。断熱性能の低い住宅の改修を進めることは、脱炭素と光熱費削減に役立つだけでなく、雇用創出にもつながると考えられている。2023年に設立された社会気候基金は、こうした政策を推進するための資金を欧州連合（EU）加盟国に提供するものである。2026年から2032年にかけて最大650億ユーロを計上する社会気候基金の設立を定めた欧州議会・理事会規則（European Union 2023）には、次のように書かれている。エネルギー貧困とは、「適切な冷暖房・照明・電気製品の電源など、人なみの生活水準と健康を支えるために欠かせないエネルギー供給へのアクセスを当該世帯が欠いていること」を意味する。2021年の調査では、EUの人口の6・9%にあたる約3400万人が「自宅を十分に暖める経済的余裕がない」と答えた。エネルギー貧困はEUにとって大きな課題となっている。

翻って日本政府の現在の施策は、エネルギー貧困の視点を欠いていると言わざるを得ない。2021年末以来のガソリン高騰に対して、政府は価格抑制のための補助金を支出してきた（2022年1月から燃料油価格激変緩和対策事業。2025年5月から燃料油価格定額引下げ措置に移行）。1リットルあたり定額の補助金を元売事業者に支給





上村泰裕（かみむら・やすひろ）氏

1972 年名古屋市生まれ。95 年東京大学文学部卒。2001 年同大学院人文社会系研究科博士課程満期退学。東京大学社会科学研究所助手、法政大学社会学部准教授を経て、08 年より現職。12 年 8 月から 1 年間、ハーバード・エンチン研究所客員研究員。16 年東京大学から博士（社会学）の学位授与。著書『福祉のアジア—国際比較から政策構想へ』（名古屋大学出版会、15 年）で第 28 回アジア・太平洋賞特別賞を受賞。編著に『新・世界の社会福祉 7—東アジア』（旬報社、2020 年）、『福祉社会学のフロンティア—

福祉国家・社会政策・ケアをめぐる想像力』（共編、ミネルヴァ書房、2021 年）、『岩波講座社会学第 9 巻—福祉・社会保障』（共編、岩波書店、2024 年）、訳書にペラン&マホン『社会政策の考え方—現代世界の見取図』（有斐閣、2023 年）がある。

し、間接的に小売価格の抑制を期待するという制度である。この制度のため、2022 年度だけで 5 兆 7660 億円（GDP の 1% に相当）が費やされた。防衛費（5兆8260億円）や学校教育費（4兆4494億円）と比較すれば、その大きさがわかるだろう。また、ロシアのウクライナ侵略による電気・ガス料金の高騰に対して、小売事業者

等を通じて電気・都市ガスの使用量に応じた料金の値引きが実施された（2023 年 1 月から電気・ガス価格激変緩和対策事業、2024 年度までに 4 兆 2808 億円）（経済産業省 2023、2024）。これらはいずれも価格抑制のための定率補助であり、金持ちの資源浪費と炭素排出を助長しかねない。そこには、「人なみの生活水準と健康を支えるためのエネルギー」をすべての人に保障する、といった人間中心の発想は見られない。

エネルギー貧困による健康被害を防ぐために、どのような制度設計が考えられるだろうか。全世帯に対して電気料金を月額 5000 円補助してはどうか（必要経費は年 3 兆円）。最低限必要な電気を無料にしたうえで、必要以上の使用量には割増料金を課せよ。①経済的に苦しい家庭ほど助かり、エネルギー貧困の解消に役立つ。②どの世帯も毎月 5000 円分くらいの電気は必ず使うので、無駄遣いの勧めにはならない。③電力会社に委ねれば事務経費はゼロで済むし、不正受給や申請漏れや振込ミスの心配もない。④定率補助よりも、すべての人に最低限必要な電気を届けるほうが公平だし環境にもよい。

ゴフやシャンセルは、人間の基本的権利を保障したうえで環境問題に取り組むべきだと主張していた。基礎的サービスを保障したうえで必要を超える部分に環境税を課するという制度設計は、環境社会政策の基本と言ってよいだろう。

エネルギー政策だけでなく多くの分野で、環境社会政策の考え方に基づく見直しが進むことを期待したい。

## 文献

- 経済産業省, 2023, 『エネルギー白書2023』, 日経印刷。  
経済産業省, 2024, 『エネルギー白書2024』, 日経印刷。  
Carrosio, Giovanni, and Lorenzo De Vidovich, 2023, "Towards Eco-Social Policies to Tackle the Socio-Ecological Crisis: Energy Poverty as an Interface between Welfare and Environment," *Environmental Sociology* 9 (3): 243-256.  
Chancel, Lucas, 2020, *Unsustainable Inequalities: Social Justice and the Environment*, Harvard University Press.  
European Union, 2023, Regulation (EU) 2023/955 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023.  
Giddens, Anthony, 1994, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Polity Press. (松尾精文・立松隆介訳『左派右派を超えて——ラディカルな政治の未来像』而立書房, 2002)  
Gough, Ian, 2017, *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*, Edward Elgar.  
Gough, Ian, 2022, "Two Scenarios for Sustainable Welfare: A Framework for an Eco-Social Contract," *Social Policy and Society* 21: 460-472. (土村泰裕訳「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」『社会政策』第14巻第3号, 2023)。

Raworth, Kate, 2017, *Doughnut Economics*, Random House. (黒輪篤嗣訳『ドーナツ経済』河出文庫, 2021)