慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	総合政策学と「持続可能な福祉社会」の構想 : 政策統合への視座
Sub Title	Policy management studies and "sustainable welfare society" : a perspective for policy integrations
Author	広井, 良典(Hiroi, Yoshinori)
Publisher	慶應義塾大学湘南藤沢学会
Publication year	2007
Jtitle	Keio SFC journal Vol.7, No.1 (2007.) ,p.28- 41
JaLC DOI	10.14991/003.00070001-0028
Abstract	従来の公共政策論は、一般的・抽象的な政策決定プロセス論か、特定の政策領域のみに関心を向けた個別政策論のいずれかに二極化する傾向があったが、今後は政策の内容に踏み込むと同時に異なる政策分野の関係やその統合という点に関心を向けた公共政策論そして総合政策論が求められている。本稿は、「持続可能な福祉社会」というコンセプトをベースに置き、特に「福祉・環境・経済」の統合という視点を中心にすえながら、総合政策ないし政策統合への一つの視点を提供することを試みる。 There is a growing need for public policy studies aimed at integrating different policy areas. This article explores the possibilities for such policy integration utilizing the basic concept of a "sustainable welfare society" and paying particular attention to the integration of welfare, environment and economy. First, a conceptual framework is presented for policy integration. This is followed by a reevaluation of postwar Japanese public policy from the perspective of redistribution policy and policy integration, and lastly, a comprehensive structure from local to global level is discussed.
Notes	総合政策学特別号 招待論文
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=0402-0701-0200

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

◆招待論文◆

総合政策学と「持続可能な福祉社会」の構想

政策統合への視座

Policy Management Studies and "Sustainable Welfare Society"

A perspective for policy integrations

広井 良典
千葉大学法経学部教授
Yoshinori Hiroi
Professor, Faculty of Law and Economics, Chiba University

従来の公共政策論は、一般的・抽象的な政策決定プロセス論か、特定の政策領域のみに関心を向けた個別政策論のいずれかに二極化する傾向があったが、今後は政策の内容に踏み込むと同時に異なる政策分野の関係やその統合という点に関心を向けた公共政策論そして総合政策論が求められている。本稿は、「持続可能な福祉社会」というコンセプトをベースに置き、特に「福祉・環境・経済」の統合という視点を中心にすえながら、総合政策ないし政策統合への一つの視点を提供することを試みる。

There is a growing need for public policy studies aimed at integrating different policy areas. This article explores the possibilities for such policy integration utilizing the basic concept of a "sustainable welfare society" and paying particular attention to the integration of welfare, environment and economy. First, a conceptual framework is presented for policy integration. This is followed by a reevaluation of postwar Japanese public policy from the perspective of redistribution policy and policy integration, and lastly, a comprehensive structure from local to global level is discussed.

Keywords: 政策統合、持続可能な福祉社会、福祉・環境・経済、再分配政策

はじめに

経済の量的拡大ないし成長という比較的シンプルな方向が政策の基調をなした時代が終わりを告げ、政策課題の多様性や社会構造そのものの複雑性が大きく浮上している現代社会において、総合政策あるいは公共政策への関心や期待が従来にも増して強いものとなっている。この場合、多分に主観的なバイアスのかかった、かつ単純化した概括を行うならば、従来の公共政策論は、一般的・抽象的な政策決定プロセス論か、特定の政策領域のみに関心を向けた個別政策論のいずれかに二極化する傾向にあった。行政の縦割りがそれを補強してきたといえるが、しかし今後は政策の内容に踏み込むと同時に異なる政策分野の関係やその統合という点に関心を向けた公共政策論 —— 文字通りの「総合政策」論 —— が求められている。本稿は、「持続可能な福祉社会」というコンセプトをベースに置き、特に「福祉・環境・経済」の統合という視点を中心にすえながら、総合政策ないし政策統合への一つの視点を提供することを試みるものである。具体的には、(1) まず「福祉・環境・経済」の統合というテーマに関する基本的な概念枠組みについて考察し、(2) そうした関心を踏まえて戦後日本の公共政策を再評価するとともに、政策統合の一般的なフレームワークについて議論を行い、(3) 併せてローカルからグローバルへの構造との関連について若干の言及を行うこととしたい。

1「福祉と環境」の統合

1.1 問題の所在

福祉政策(あるいは社会保障政策)と呼ばれる領域と、環境政策と呼ばれる領域は、これまでそれぞれ異なる文脈ないし問題意識のもとで論じられてきており、その相互の関係や、それら二つの領域の「統合」といったことは、これまで十分に意識されることは少なかった。しかしながら、福祉政策と環境政策という二つの領域を、次のような座標軸においてとらえてみるとどうだろう。

すなわち、

(A) 福祉政策…富の「分配」のあり方に関する対応を扱う政策領域
(B) 環境政策…富の「総量(ないし規模)」のあり方に関する対応を扱う政策領域

という二つの座標軸である。このうちまず前者、すなわち福祉政策という領域が、“平等”や“公平”といった価値理念等を軸としつつ、富の(再)分配のあり方に関わるものであることは見えやすいところであろう。他方、環境政策が究極的に問うているのは、例えば様々な産業活動に伴う温暖化ガス排出やエネルギー消費、廃棄物といった問題にどう対応するかという、人間の経済活動ないし富の「総量」あるいは「規模」それ自体をどのようにし、かつその“持続可能性”をいかに実現していくかという主題であり、これらは自ずと相互に不可分の形で関連している課題である。

ここで、こうしたテーマを考えるための基本的な視点を示したのが図1である。図に示すように、人間や社会のあり方は「個人ー共同体ー自然」あるいは「経済/市場ーコミュニティー環境」という三つのレベルによって重層的に構成されたものとして理解できる。

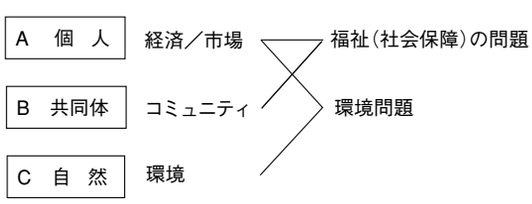


図1 「自然 ー 共同体 ー 個人」と福祉及び環境問題

これらの構造を歴史的に見ると、第一に伝統的な「共同体」から「個人」が自立していくことを通じ、第二に産業技術をはじめとするテクノロジーを通じて「人間」が「自然」を積極的に利用・支配することを通じ、Aの個人/経済/市場の領域が、B(共同体)やC(自然)の次元からいわば次々と“離陸”し、拡大していくところに発展したのが近代社会・産業化社会であった。この必然的な帰結として、一方で

は、Aの次元とBの次元の関係が、共同体的な関係性ないしコミュニティの解体として現れ、そこに「共同体から離脱していく（脆弱な）個人を支援するシステム」（ないし共同体関係の解体から帰結する個人間の格差拡大を是正するシステム）としての福祉ないし社会保障の問題が生まれる。他方では、「無限」に拡大する経済／市場に対して、Cの次元との関係が、資源・エネルギーの有限性や廃棄物処理のキャパシティ、自然破壊等々の問題、すなわち環境問題として顕在化する。

このように見ていくと、福祉の問題と環境の問題とは、上記のような「自然－共同体－個人」という全体構造が、近代化ないし市場経済の離陸・拡大の中で変容していく帰結として生成した問題状況のそれぞれ「部分」を占めるものであり、本来その一方のみを切り離して論じられるべきものではなく、トータルな理解と対応が求められている二つの領域であることが認識される。

1.2　政策的文脈

ここで、より政策に関連する文脈において福祉（政策）と環境（政策）の統合が必要となる背景について簡潔に確認しておきたい。

図2は、社会のあり方を構想していく際にもっとも基本になると考えられる二つの対立軸をめぐる構造を示すものである。ここでの二つの対立軸とは、先ほどの（A）（B）とも関連するが、

（a）大きな政府（高福祉・高負担）VS 小さな政府（低福祉・低負担）
　…富の分配をめぐる対立軸（福祉〔社会保障〕政策の次元）
（b）成長志向 VS 環境（ないし定常）志向
　…富の総量をめぐる対立軸（環境政策の次元）

の二者をさす。

福祉あるいは社会保障をめぐっては、いま指摘した（a）あるいは図2の横軸に示すように、基本的に「大きな政府（高福祉・高負担）」と「小さな政府（低福祉・低負担）」という対立があり、戦後の先進

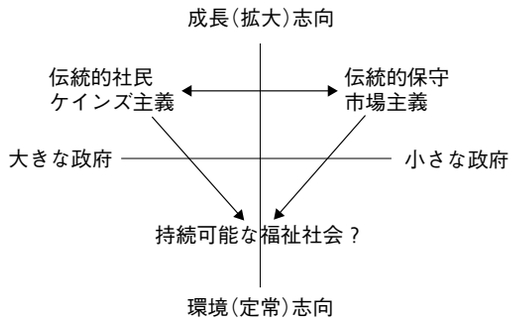


図2　二つの対立軸――富の成長と分配

諸国ではこれが政治あるいは政権交代の基本的な対立軸をなしてきた。けれどもここで重要な点は、いずれの側も「経済成長」ないし経済の持続的な拡大を目標ないし前提とするという点では共通していたという点である。すなわち、図の“左側”の陣営（伝統的社会民主主義あるいはケインズ主義）は、社会保障や公共事業などを中心とする政府の積極的な財政政策が、有効需要の拡大を通じて経済成長に寄与するものと主張し、他方、図の“右側”の陣営（伝統的保守主義ないし市場主義）は、むしろ政府の介入を最小限にし、できる限り市場経済に委ねることが経済成長につながると主張したのであり、上記のように「経済成長」という目標において両者は共通の土俵に立っていた。

ところが1970～80年代前後から、環境問題への関心の高まりや、物質的な豊かさの飽和を背景に、むしろ図の「縦」の対立軸が顕在化するようになる。「成長志向か、環境（定常）志向か」という対立軸がそれであり、その結果、大きな政府か小さな政府かという従来の「左・右」の対立は相対的に接近し、単純な大きな政府でも小さな政府でもない、かつ資源・環境制約の中で長期にわたって持続可能な社会のありようが求められるようになった。これが「持続可能な福祉社会」というコンセプトないし社会モデルが要請されるに至った背景であり、その基本的な意味は「個人の生活保障や分配の公正が実現されつつ、それが資源・環境制約とも調和しながら長期にわたって存続できるような社会」というものである。同時にそれは、「経済の持続的な“成長・拡大”」

ということを絶対的な目標としないという意味において「定常型社会」とも呼びうる社会のあり方である（広井（2001）参照）。

1.3　市場・政府・コミュニティとの関連

「福祉と環境」の相互連関に関する以上のような議論を、「主体」という観点からとらえなおすとどうだろうか。先ほど、伝統的な共同体ないしコミュニティから市場経済の領域が独立していき、その過程において福祉と環境に関わる問題群が生成していくという点を述べたが、さしあたりそうした諸課題に対応する主体ないし装置として登場するのは、「政府」という公的部門である。この場合、“近代的”な理解の枠組みにおいては、独立した存在としての合理的な個人が分析の基本単位とされ、共同体あるいはコミュニティ的な関係（家族を含む）はそれに還元されうる性格のものとして把握されるので、

A）市場…効率性〔資源配分 resource allocation をめぐる次元〕
B）政府…公平性〔所得分配 income distribution をめぐる次元〕

という二元論的な枠組みが社会の認識に関する基本的なパラダイムを構成することになる。この場合、経済学的な文脈では政府が介入するのは、第一に「所得再分配」という「公平性」実現のための対応、第二に「市場の失敗の是正（公共財の提供など）」という「効率性」実現のための対応（＝市場本来の機能を発揮させるための介入）という二者となる。

こうした枠組みと「福祉」及び「環境」はいかなる関係にあるだろうか。端的に言えば、「福祉（ないし社会保障）」に関する諸問題も、「環境」に関する諸問題も、こうした二元論的枠組みの中で理解されてきたのがこれまでの主流的（ないし新古典派的）な議論の構図であった。すなわち、福祉ないし社会保障に関しては、その相当部分は上記の「所得再分配／公平性」をめぐる課題として扱われ、一部が「市場の失敗の是正／効率性」をめぐる課題として扱われてきた（後者の例は逆選択など保険市場の失敗と社会保険との関連、医療における情報の非対称性と公的介入のあり方等をめぐる議論など。広井（1999）参照）。また環境に関しては、その大半は（市場の）「外部性」をめぐる議論として、したがって「市場の失敗の是正／効率性」をめぐる課題として位置づけられ、対応としてはその（市場への）「内部化」のための諸方策（例えば排出権取引等）が議論されてきた。

このような「市場－政府」ないし「効率性－公平性」という二元論的な理解の枠組みに対して基本的な疑義を唱える議論は、ある意味でこれまでの各時代を通じて存在してきたともいえようが、近年そうした論を包括的な形で提示しているものの一つとして、ハーマン・E・デイリーらを含むいわゆるエコロジカル経済学の系譜がある（デイリーないしエコロジカル経済学については、Daly（1996）のほか、福士（2001）、深井（2005）、工藤（2006）、倉阪（2006）を参照）。本稿での文脈にそくして見れば、デイリーの立論の基本的な眼目の一つは、従来の経済学の枠組みでの基本的な要請とされてきた「配分」及び「分配」という（上記のAとBに対応する）二つの基本課題に「規模」という第三の課題を追加し、それに対応する概念として「持続可能性」を位置づける点にある。つまり、

a）効率性…（資源）配分
b）公平性…（所得）分配
c）持続可能性…（経済活動の）規模

という基本的な構図であり、デイリーの批判は、これまでの主流的な経済学が主要な関心を実質的にa（配分）に集中させてきたという点にある。ちなみに、ここでのb（分配）とc（規模）という二者は、本稿でそれぞれ「福祉」及び「環境」をめぐる課題として整理したことと対応しているといえるから、これらをまとめると、「福祉－環境－経済」の三者に関する表1のような概念整理が可能となる。

表1　「福祉－環境－経済」の関係

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

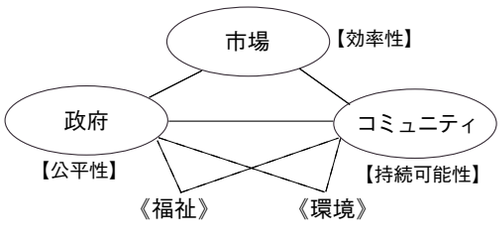


図３　市場ー政府ーコミュニティと
福祉・環境をめぐる構図（Ａ）

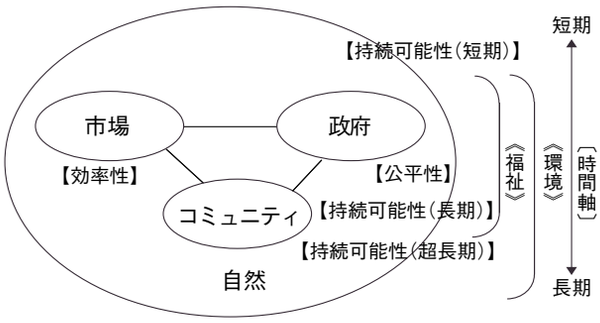


図４　市場ー政府ーコミュニティと
福祉・環境をめぐる構図（Ｂ）

以上のような問題設定を踏まえた上で、「市場ー政府ーコミュニティ」と福祉・環境との連関を暫定的に整理するとすれば図３のようなものとなる。

この枠組みは取り立てて目新しいものでは全くないが、これについては以下のような注釈がまず可能である。第一に、「持続可能性」というコンセプトの位置づけに関して、ここではひとまず「コミュニティ」と「持続可能性」を対応させる形で整理しているが、その理由は、「コミュニティ」ないし共同体のひとつの本質は（世代間の継承という点を含め）他でもなくその「時間性」あるいは時間的な持続性にあるからである。しかしながら、「持続可能性」は「政府」にも関わり（たとえば政府の運営する公的年金など社会保障制度の持続可能性といった議論）、また（この図では直接に示されていない）「自然」あるいは資源・エネルギー等の「持続可能性」がより根底をなしていることも併せて考慮する必要がある（この点はこの後すぐに整理する）。

第二に、「福祉」及び「環境」との関わりであるが、ここでは「福祉」と「環境」の双方を、いずれも「政府／公平性」と「コミュニティ／持続可能性」の双方に関わるものとして整理している。「福祉」については、それがこの両者（政府とコミュニティ）に関わることは見えやすいところであろう。一方、環境については、従来の経済学的な議論では先に指摘したように「市場ー政府」の二元論の枠組み（政府による規制あるいは一定の政策を通じた市場への内部化等）で議論されることが基本だったわけだが、先に図１にそくして論じたように、もともと「自然ー共同体ー個人」が一体的な構造であったところから市場経済が独立・離陸し、そのプロセスの帰結として共同体的な関係が変容・希薄化しそこから環境問題も派生したという本稿での理解からすれば、本来「環境」をめぐる問題は、コミュニティのあり方と不可分のものとして認識され議論されるべきものと考えられる。

図３で示した暫定的な枠組みについて注釈的なコメントを行ったが、これらを踏まえると、図４のような枠組みがここで扱われている諸概念の関係をより正確に示すものと考えられよう。図４においては、「市場ー政府ーコミュニティ」の三者に加え、「自然」が第４の、かつもっとも包括的な概念として明示的に位置づけられると同時に、時間軸が重要な座標軸として意識され、それに応ずる形で、

（ａ）持続可能性（短期）…市場ー政府に関する次元
（ｂ）持続可能性（長期）…コミュニティに関する次元
（ｃ）持続可能性（超長期）…自然に関する次元

という、持続可能性をめぐる３つの次元が区分される。その上で、「福祉」は基本的に（ａ）（ｂ）に関わる問題領域として、そして「環境」は（ｃ）までをも包含した問題領域として位置づけられている。

以上やや概念的な議論が続いたが、こうした枠組みは、本稿の初めで図1にそくして述べたように、近代以降において生成した市場経済の領域（及びそれを修正・補完するものとして創設された政府という主体）は相対的に「短期」の時間に関わる―あるいは（長期の）持続可能性ということに一次的な関心をもたない―営みであり、むしろその根底ないし基盤をなすコミュニティ、そして自然という次元になるほど、より「長期」の時間に関わる、その意味で基底的な領域であるという認識と呼応するものである。

2　戦後日本の公共政策――政策統合への枠組み

1. においては、「持続可能な福祉社会」というコンセプトを意識しながら、「福祉―環境―経済」をめぐる基本的な概念枠組みについて議論を展開したが、これらを踏まえつつ、2. においては視点をより具体的な政策場面にシフトさせ、総合政策ないし政策統合への一般的なフレームワークについて考察したい。

ここではまず、戦後日本の公共政策を「再分配政策」という観点から捉えなおし、特に産業政策と福祉（社会保障）政策の動的な連関に注目するとともに、環境政策も含めたより包括的な理解の可能性について議論を展開する。

2.1 第1ステップ――終戦直後における強力な「機会の平等」政策

さて、一般に経済発展の過程において「再分配」（ないし「所得平等化」）政策として重要な役割を果たすのは、必ずしも福祉（社会保障）政策だけではない。とりわけ、戦後日本を含む後発の産業国家の場合には、キャッチアップ志向の開発主義的基調の中で、社会保障以外の諸政策（以下に述べる「広義の産業政策」）のほうが、再分配ないし所得平等化において大きな機能を果たすことがしばしば起こるのであり、新たな視点からの評価作業が求められている。

こうした問題意識を踏まえると、戦後日本の再分配政策は概ね以下のような4つの段階に分けられるのではないだろうか。

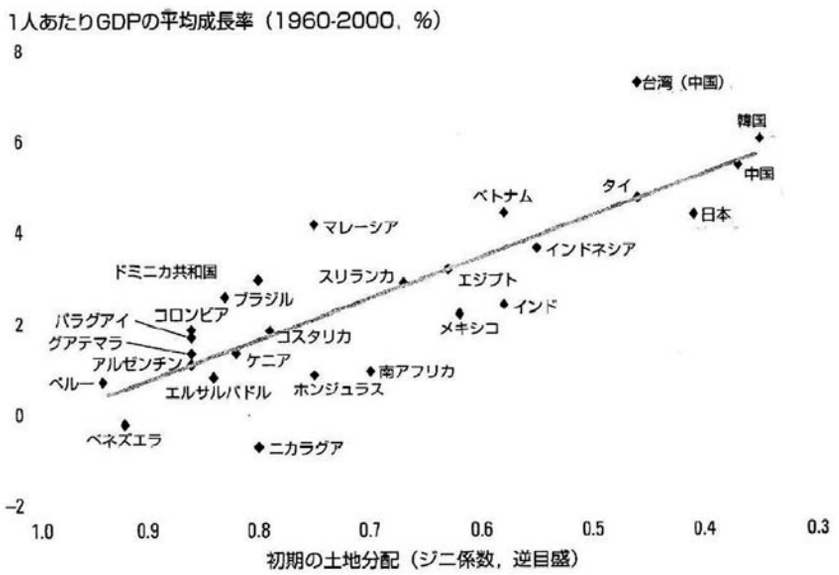
まず第1ステップは終戦直後の時期であり、これは端的に言えば「強力な“機会の平等”政策」の時期と特徴づけることができる。特に大きかったのは、

① 農地改革による土地の再分配
② 新制中学の義務化（教育の機会平等）

の二者である。①は具体的には1946年の「自作農創設特別措置法」であり、これにより自作農戸数割合は1945年の31%から1950年には62%に増加した。なお都市部の大土地所有についても、1946年の「財産税」を通じ物納された不動産の大半が借地権者等に払い下げられ、明治以来大土地所有に集中していた都市の土地が一挙に多人数小面積所有に変貌した（日本の土地百年研究会編著（2003）参照）。②については、戦前の中学校進学率は二割程度で1クラスで10人ほどに過ぎず、それ以外の過半数は三年制の高等小学校へ入学していたのが、すべての児童が中学へ進学できるようになった。

このうち特に①がそうであるように、これらの政策は半ば“社会主義的”とも言えるような強力な「再分配」（国が強制的に農地を自作収益地価で買収し小作農に売り渡す）を伴うものであり、平時には不可能といえるほどラディカルな性格のものであった。そして、こうした再分配ないし「平等」化政策が、個人の「自由」な活動を促しその後の経済発展の大きな基盤をなしたことは、現時点においてあらためて再評価すべきものと思われる。

なお、以上の①②は、それぞれ土地及び教育という、「フロー」よりも「ストック」（ないし資産）に関わる再分配政策であり、この意味でも個人が“共通のスタートライン”に立つことの基礎として重要な意味をもったことを銘記しておきたい。ちなみに、世界銀行は最近の報告書の中で、図5に示されるように、経済発展の初期段階において土地所有における平等の度合いが大きい国ほどその後の経済発展が大きいという興味深い関係を指摘しているが（世界銀行（2006）参照）、戦後日本の経験は、こうした点に関する興味深い事例といえると思われる。



出典：世界銀行（2006）『世界開発報告 2006（経済開発と成長における公平性の役割）』一灯社、p.171

図 5　初期の土地分配と経済成長の相関

2.2　第 2 ステップ――「生産部門を通じた再分配」

戦後日本の再分配政策の第 2 ステップは概ね 1970 年前後までの時期であり、この時代は「生産部門を通じた再分配」という点に特徴づけられる。具体的には、

① 農業補助金（都市→農村への再分配）
② 地方交付税交付金（中央→地方への再分配）
③ 産業政策（中小企業保護や衰退産業保護等）

などが代表例である。重要なことは、この時期においては社会保障を通じた再分配は相対的に小さく、あくまで「生産部門」内部の調整によって（つまり所得再分配 income redistribution というより資源配分 resource allocation 段階において）、一定以上の「平等」が実現されていたという点である。それを可能にした背景は不断の需要拡大（新規成長分野への新卒の雇用吸収を含む）とその帰結としての経済成長であり、これらを総括して「（広義の）産業政策を通じた再分配」と呼ぶこともできるだろう（産業政策とそれを補完する再分配政策との関わりについては村上（1992）を参照）。

いずれにしても、以上のような視点からすれば、1961 年に達成された日本の「国民皆保険」は、そうした社会保障以外の強力な再分配（特に都市から農村への再分配）という“基盤”の上にはじめて成り立つものであったという新たな認識が生まれる。やや象徴的な言い方をするならば、“米価など農業補助金その他として農村ないし農業従事者等に移転された資金が、事後的に（国保や国民年金の）社会保険料として納付された”とでもいうべき循環構造があったことになる。

ちなみに表 2 は一般会計歳出の主要経費別分類（一部）の年次推移を示したものであり、ここでの「社会保障関係費」は社会保障のうち税財源によるものを指すから、実質的に、社会保障のうちで（「リスクの分散」というより）「所得再分配」機能を主に有する部分にある程度対応しているといえるだろう。こうした観点から見ると、1970 年代の前半までは、社会保障関係費よりも地方交付税交付金や公共事業関係費のほうが多額であったという事実は、以上のような点（社会保障以外による再分配の大きさ）と符合していると考えられる。

表 2　一般会計歳出の経費別分類の年次推移（単位 億円）

	社会保障関係費	地方交付税交付金	公共事業関係費
1958	1,222	2,240	1,899
1960	1,927	3,282	3,036
1965	5,457	7,162	7,261
1970	11,515	17,716	14,406
1975	41,356	33,082	34,870
1980	81,703	69,521	68,955
1985	99,016	96,901	68,906
1990	114,805	159,308	69,557
1995	145,429	123,021	127,950
2000	176,364	149,149	119,096
2005	208,235	159,226	80,154

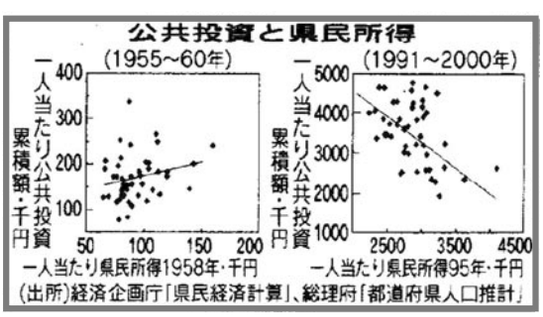
出典：矢野恒太記念会編『数字でみる日本の 100 年』、国勢社、2006 年

2.3　第 3 ステップ――「公共事業型社会保障」と社会保障による再分配の始動

戦後日本の再分配政策の第 3 ステップは、1970 年代頃以降の時期であり、この時代は、

①公共事業への依存の拡大（「公共事業型社会保障」への変質）
②社会保障による再分配（高齢者関係）の本格化

という 2 つの点に特徴をもつ。①については、図 6 をご覧いただきたい。



出典：大和総研資料（日本経済新聞 2005 年 3 月 31 日）

図 6　公共投資と県民所得

これは、都道府県毎の公共事業投資と一人当たり県民所得の相関を見たものであるが、1990 年代においては、「一人当たり県民所得の低い都道府県において公共事業投資が大きい」という明瞭な相関関係が見てとれる。つまり、公共事業が所得再分配機能を果たしているのである。ところが、1960 年頃までのデータではそうした関係は見られない。これは、当初は公共事業がいわば事業自体の純粋な必要性に応じて、あるいはその需要創出効果に基づいて行われていたことを意味する（経済学的な言い方をすれば、所得再分配機能ではなく資源配分機能〔という本来の目的〕のために行われていたということになる）。1970 年代頃からヨーロッパ諸国の失業率は着実に上昇していったのに対し、日本の失業率が 90 年代後半までそうした傾向を見せなかったのは、こうした公共事業による所得再分配効果あるいは雇用保障機能が働いていたと考えられる（筆者はこれを「公共事業型社会保障」と呼んでいる（広井（2003）参照）。

しかしこうした対応がある時期から機能不全となり、財政赤字を累積させる破滅的な効果をもつに至ったことは言うまでもない。このような姿（公共事業型社会保障）は、第一に経済の効率性（適切な資源配分や労働移動）という観点からも、第二に環境保護という視点からも妥当ではない。

さらに、やや穿った見方をすれば、公共事業によって雇用保障がなされる対象者（建設・土木事業従事者）は、当時の急速な農村から都市への人口移動を背景として、その多くは農村からの労働移動であった。その意味では、60 年代頃までの農業（ないし農村）保護政策がいわば変形された形で存続したのが 70 年代以降の「公共事業型社会保障」だったという見方も可能だろう。

加えてこの時代は高齢化が本格化した時期であるが、退職者については文字通り「生産部門から離れている」わけであるから、第 2 ステップまでのような「生産部門を通じた再分配」という対応は困難である。したがって、自ずと「社会保障による再分配」が徐々に重要になっていった。老人保健制度（1982 年）や基礎年金創設（1985 年）が代表例であるが、これらの本質は都市住民（サラリーマン）と農業・自営業者グループとの間の財政調整であり、実質的には退職者に関して都市サラリーマンから農業・自営業者への再分配を行うという性格のものだった。結局、この当時（高度成長期とその余波の時代）まで日

本における再分配政策のもっとも重要な軸をなしたのは、「農村と都市」（あるいは農業・自営業者と都市サラリーマン）の再分配ということであり、これは社会保障とそれ以外の分野を通じて共通していたことになる。戦後の日本が一言でいえば「農村から都市への人口大移動」の歴史だったとすれば、これはある意味で当然の帰結でもあった。

ちなみに第2ステップから第3ステップへの移行は、経済学者のクズネッツが「転換点」と呼んだ時期、つまり農村から都市への人口移動がほぼ成熟し、農村の余剰労働力が縮小する時期とある程度呼応しているかもしれない（ちなみに日本の場合、1970年頃に農家ー非農家の所得格差は解消しその後は農家のほうが高所得になっていった）。他方、日本の食料自給率は1970年にはなお60%の水準を維持していたが70年代以降は低下を続けやがて近年の約40%にまで至る。工業化ないし「列島改造」という至上命令のもと“農業を捨てていった”のがこの時期の日本であり、公共事業を通じた農業から土建部門への「過剰の移転」がその背景の一つともいえる。言い換えれば、1960年代頃（上記の第2ステップ）までは経済成長との好循環を可能にした再分配が、既得権とともに固着化し、上述のように本来あるはずの労働力移動を阻害すると同時に環境破壊を招く元凶になっていった。

2.4　第4ステップ――市場化の推進と正負の帰結

そして最後の第4ステップは、今世紀以降“小泉改革”を通じて強力な「市場化」の推進がなされてきた時期である。こうした改革は、以上述べてきたような、戦後日本の公共政策を特徴づけた「生産部門を通じた再分配」が機能不全に陥っていたのを明らかに打破する意義をもった。しかし他方において、日本においては社会保障による再分配機能がきわめて弱かったため、結果として様々な問題が同時に浮上することになった。

基本的な確認をすると、日本の社会保障の規模はアメリカと並び先進諸国の中でもっとも小さいが、それでも日本において比較的最近まで一定の「平等」が実現されてきたのは、先述のような「戦後の出発点における“強力な機会の平等”政策」とその後の「生産部門を通じた再分配」の帰結であった。そして日本の場合、以上の全体を総括すると、象徴的に言えば“産業政策から社会保障政策への転換”あるいはその政策統合の不十分さ、つまり経済が成熟化して以降の段階において、それまでの「生産部門を通じた再分配（＝いわば“成長の果実”の配分）」から「社会保障による再分配（＝低成長化における本来の意味の再分配）」へと重点をシフトさせつつ両者を統合していくことに失敗した面が大きく、その様々な負の帰結――すなわち、一方における種々の既得権の固定化と、他方における社会保障の再分配機能の弱さや「格差」の拡大――にいま直面している、という評価ができるのではないだろうか。

なお、以上の議論の全体を、いわば「格差の進化」という視点からとらえ直すことも可能と思われる。ここまでの議論にも示唆されているように、格差というものは、それぞれの時代あるいは経済の発展段階において異なる形をとって生成するものであり、「格差一般」としてひと括りに論じるのは妥当ではなく、それぞれの状況ないし構造に応じた対応が重要である。単純化した概括が許されるならば、経済システムの進化に応じて、それぞれの段階に応じて生成する主要な格差は、①「土地所有」をめぐる格差、②都市ー農村の格差、③退職（高齢）者をめぐる格差、④現役世代（都市居住者）内部の格差、という形で生成してきたといえるだろう。ここで見てきた戦後日本にあてはめると、①については（第1ステップの）農地改革を通じた土地の再分配によって対応され、②については（第2ステップの）「生産部門を通じた社会保障」（特に中央→地方、都市→農村の再分配）によって対応され、③については（特に第3ステップ以降の）社会保障（特に年金）によって対応されてきた。歴史的には、①は農業段階の、②はいわば産業化・前期の、③は産業化・後期の主要な「格差」であるともいえ、大きく見れば、ポスト産業化時代の新たな「格差」としての④にいま直面しているという総括的な認識が可能であるだろう。

これへの対応のあり方については、本稿で詳述する余裕がないが、これからの社会保障の基本的な方

向として、(1)「事後から事前へ」(「人生前半の社会保障」の強化など)、(2)「フロー」から「ストック」へ(土地・相続などをめぐる再分配の重要性)、という二つの方向が本質的な意味をもつものと筆者は考えている(広井(2006)参照)。

2.5 政策統合ないし総合政策への包括的フレームワーク

以上、再分配政策という観点から、社会保障政策と(広義の)産業政策とのダイナミックな関連について議論を行ったが、同様のことが環境政策についても一定程度あてはまるように思われる。すなわち、経済発展の初期ないし中期段階においては、都市から農村への人口移動や産業化のプロセスの中での様々なインフラ整備、あるいは土地利用の再編等の展開において、「環境政策」は固有の政策領域として行われるというよりは、むしろ都市政策、農業政策、土地政策、産業政策等の「経済」政策の一環として、あるいはそれに“組み込まれた”形で展開される。しかし経済発展の中期あるいは経済の成熟段階以降、様々な背景から、環境保全ないし自然保護等の固有の重要性が認識されるようになり、環境政策が独立した政策領域として確立、展開されていく。おそらく日本の場合、そうした分水嶺は(公害対策基本法制定、環境庁設置等の一連の展開がなされた)1970年代初頭前後の時期にあったと考えられ、実はこれは本稿での社会保障政策における転換期(第2ステップから第3ステップへの移行)とほぼ重なっている。しかしながら、ここでは主題的な論を行う余裕はないが、そうした環境政策の固有の価値づけへの転換と環境政策そのものの強固な発展は、先に「産業政策から社会保障政策への転換の“失敗”」という評価を行ったのとパラレルに、日本の場合、十分な形では行われなかったという評価が基本的に妥当すると思われる。

したがって、社会保障(福祉)政策及び環境政策ともに、「生産部門」内部の調整という(経済政策に組み込まれた)対応から、より独立した固有の政策領域への進化という点においてきわめて不十分であったという点において共通しており、繰り返すように、その大きな分水嶺は1970年代前後にあったと考えられる。そうした負の遺産を払拭しつつ根本から構築し直していくことが、おそらく今後50年の日本社会にとっての大きな課題といえるだろう。

経済発展のプロセスにおける社会保障(福祉)政策及び環境政策と経済政策との動的な関わりについて簡潔に述べたが、これらについて、少し一般化かつ単純化した形で整理を行ったのが表3である。ここでは「産業政策ー福祉政策」のラインを「人間/労働に関する位相」として、「土地政策(これには農業政策や都市政策等を広く含む)ー環境政策」のラインを「場所/空間に関する位相」として試論的に大きく概括している。

日本の公共政策について、こうした(戦後60年の)政策の総括とこれからの時代における望ましい政策統合のあり方について、新たな視点から根本に立ち返って吟味することが総合政策学にとっての重要な課題であると思われる。

表3 政策統合のためのフレームワーク

	生産〔産業化段階〕	生活〔成熟段階〕
人間/労働に関する位相	産業政策	社会保障(福祉)政策
場所/空間に関する位相	土地政策(含農業政策・都市政策)	環境政策

3 「ローカルからグローバルへ」の全体構造

本稿で論じたような「福祉と環境の統合」(あるいは「福祉ー環境ー経済」の統合)ということを実現していこうとする場合、本稿の1章で論じた「市場ー政府ーコミュニティ」という主体(とその役割分担)をめぐる課題とともに、「ローカルーナショナルーリージョナルーグローバル」という、空間的な位相とその重層的な連関や役割分担が課題となる。ここではそれらについて詳述する余裕はないが、そうした課題を考えるにあたっての代表的な論点をまとめたのが表4である(広井(2006)参照)。

最後に、以上のような「ローカルーナショナルーリージョナルーグローバル」という諸次元の相互連関や全体構造について若干のスケッチを示して

表４　様々なレベルにおける「福祉と環境」の統合

各レベル	政策・理念・実践（例）
臨床（ケア）レベル	・自然との関わりを通じたケア ・森林療法、園芸療法、緑地福祉学 等
ローカル（コミュニティ）・レベル	・コンパクト・シティ、サステイナブル・コミュニティ等 ・子どもや遊びの視点を取り入れた街づくりや「スロー・スペース」 ・現代における「鎮守の森」の再生 ～福祉・環境・スピリチュアリティを融合したコミュニティ空間づくり ・「永続地帯」構想
ナショナル・レベル	・エコロジカル税制改革（社会保障財源としての環境税） ・ベーシック・インカム（基礎所得保障） ・労働時間削減や「１・５モデル」 ～脱生産主義的福祉国家 ・ストック（資産・土地等）の課税と再分配 等
リージョナル（アジア）・レベル	・社会保障国際協力 ～「アジア福祉ネットワーク」 ・アジア環境エネルギー共同体 ～持続可能なアジア 等
グローバル・レベル	・グローバル定常型社会 ・国際連帯税などグローバル・レベルの再分配システム 等

おきたい。

きわめて巨視的な認識となるが、ここ 200 ～ 300 年前後の市場化や産業化のプロセスにおいて、生産（あるいは技術革新）や消費構造において基軸をなしてきたコンセプトは、大きく「物質」→「エネルギー」→「情報」→「時間」という形で変遷してきたと概ねとらえられる。すなわち、産業化以前の市場経済において様々な物質ないし物品の流通が活発化した段階に始まり、19 世紀を中心に産業化（ないし工業化）を通じて石油・電力等のエネルギーの生産・消費が本格化し、さらに 20 世紀半ば前後からは「情報の消費」が展開していった（ここでの「情報の消費」とは、IT やインターネット等といったものに限らず、たとえば商品を買うときにそのデザインやブランドに着目して購入するといったより広義の内容を指している）。これらは経済を飛躍的に拡大・成長させると同時に、別の角度から見ると、前の段階の生産・消費を次々に「手段化」する形でシステムの展開が図られ、同時にまた、ある地域にローカルに局限された経済活動が（資源の調達においてもまた商品の販売先としても）よりグローバルな方向に空間的に広がっていくプロセス（＝世界市場化）でもあった（図７）。

ところが、こうした経済システムの進化の帰結として、人々の需要は（少なくとも市場経済で測定できるようなものに関しては）ほとんど飽和しつつあり、「時間の消費」とも呼びうる方向や、さらには「市場経済を超える領域」が展開しようとしている（この中には、コミュニティや自然、ひいてはスピリチュアリティといった目に見えない価値への志向が含まれる）。このことは、人々の欲求や需要の方向が、上記のような限りない手段化・効率化から、むしろ現在充足的（コンサマトリー）な方向あるいはローカルな方向へと転化しつつあるということでもある。

議論を急ぐことになるが、このような歴史的展開や構造を踏まえれば、今後の世界ないし地球における経済活動は、一つの基本的な視座として、次のような「生産／消費の重層的自立・分業」を基調としたものであるべきではないか。すなわち、

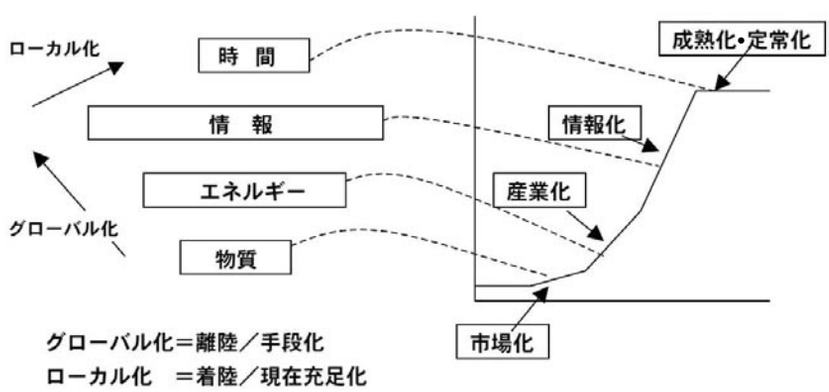


図７　経済システムの進化と「物質 ― エネルギー ― 情報 ― 時間」

1）物質的生産、特に食料生産はできる限りローカルな地域単位で。…ローカル～ナショナル
2）工業製品やエネルギーについてはより広範囲の地域単位で。…ナショナル～リージョナル（ただし自然エネルギー（風力発電など）についてはできる限りローカルに。）
3）情報の生産／消費ないし流通についてはもっとも広範囲に。…グローバル
4）時間の消費（コミュニティや自然等に関わる欲求ないし市場経済を超える活動）はローカルに。

現実の世界の状況にあてはめて考えてみた場合、ヨーロッパの国々や地域の多くは、既にかなりの程度で以上のような姿を実現しつつあるように見える。たとえば食料自給率はイギリス74%、ドイツ91%、フランス130%等という高水準に達し、自然エネルギーの地域的供給も徐々に推進され、コミュニティ志向のサービスが展開しているといった具合に。

筆者の主張は、日本を含め、ポスト産業化あるいは市場経済の成熟化の段階に達した国々は、そこからさらに“エスカレーター”を上昇していく方向（＝限りない市場経済の拡大）を志向するのではなく、本稿で論じたような「持続可能な福祉社会（ないし定常型社会）」のモデルを実現していくことが大きな責務であり、それが「グローバル定常型社会」の実現にも不可欠の条件である、というものである。そして地球社会としては、ここで論じているように「物質（含食料）ーエネルギーー情報ー時間」という生産・消費の各局面に応じて、ローカルーナショナルーリージョナルーグローバルという各レベルでの「自立と分業（相互依存）」のシステムを積み上げていくことが重要となる。同時に、地球上には市場化・産業化の道を選ばず、自給的な農業社会にとどまる地域も存在することになるし、またそうした選択は積極的に認められるべきである。他方、再分配については、トービン税などグローバル・タックスのような具体的政策を考え実現していくとともに、理論的にはその根拠として市場経済そのものが内包する「不等価交換」のメカニズム等を明らかにしていく作業が必要となる。

いずれにしても、臨床や「ケア」のレベルでの実践から出発しつつ、ローカルーナショナルーリージョナルーグローバルの各レベルにおける「福祉と環境の統合」そして「持続可能な福祉社会」といったビジョンを構想し、その実現を一歩ずつ図っていくことが、総合政策にとっての実質的な展開の柱の一つをなすとともに、高度成長期をへて成熟化の時代を迎える日本社会そして世界にとってのもっとも大きな課題ではないだろうか。

参考文献

工藤 秀明「エコロジー経済学における循環概念のために」、『千葉大学経済論文』、第 19 巻第 2 号、2004 年。
倉阪 秀史『環境と経済を再考する』、ナカニシヤ出版、2006 年。
世界銀行『世界開発報告 2006　経済開発と成長における公平性の役割』、一灯舎、2006 年。
日本の土地百年研究会編著『日本の土地百年』、大成出版社、2003 年。
広井 良典『定常型社会　新しい「豊かさ」の構想』、岩波新書、2001 年。
広井 良典『生命の政治学――福祉国家・エコロジー・生命倫理』、岩波書店、2003 年。
広井 良典『持続可能な福祉社会』、ちくま新書、2006 年。
深井 慈子『持続可能な世界論』、ナカニシヤ出版、2005 年。
福士 正博『市民と新しい経済学』、日本経済評論社、2001 年。
村上 泰亮『反古典の政治経済学（上）（下）』、中央公論社、1992 年。
ロバートソン、J『21 世紀経済システムの展望――市民所得・地域貨幣・金融システムの総合構想』、日本経済評論社、1999 年。

Daly, Herman E. , *Beyond Growth,* Beacon Press, 1996.
Fitzpatrick and Cahill (eds), *Environment and Welfare: towards a Green Social Policy,* Palgrave, 2002.