

星野 泉 明治大学政治経済学部教授

日本の国内総生産（GDP）。人口一人当たりで見ればOECDや先進国の平均をかなり下回る。とはいえ、日本は人口の多い国であるから数値上、多少の不利があるからと納得したい、かもしれない。中国は総体の数値が大きくても一人当たりでは少ないではないかと。一人当たりではなく総体としてみた場合、日本は長い間、世界第2位であり、伸びてきた中国と入れ替わり第3位となったのが2010年であったから、多くの国民はそれまでの意識が大きい人もいる。

高齢者であれば、ヒットした映画『ALWAYS 三丁目の夕日』の時代、高度成長期の思い出とともに日本経済を意識するかもしれないし、バブルの頃に就職活動を経験した者、その頃中堅の働き手であった人々は、1990年前後の土地、株の暴騰。不動産、金融関連の業界であればボーナスの金額、割と緩かった経費の使途を思い出し、郷愁にかられるかもしれない。土地本位制、株を買わないリスク、などという言葉もあった。こうした出来事は、1980年代から、減税が進む中で起きてきたから、減税は経済に望ましい効果をもたらすと考えてしまえば、今はやりの嫌税思想をもつに至るケースもあるだろう。

しかしである。2010年にGDP第3位になったといっても、その後は引き離されていくばかり。現在、中国の4分の1であり、数値上、彼らの背中を見ることさえできない。この後、第3位の位置を維持するのも難しいだろう。なお、日本の4分の1は人口1,750万

**ほしの いずみ**

立教大学大学院博士後期課程研究指導修了。経済学修士。明治大学政治経済学部助教授を経て、1997年から明治大学政治経済学部教授。専攻は財政学、地方財政論。

著書に『財政のかたちは国のかたち—財政再建のための30のポイント—』（朝陽会、2022年）、『自治体財政を読みとく』（イマジン出版、2022年、共著）、『スウェーデン高い税金と豊かな生活』（イマジン出版、2008年）など。

人ほどのオランダとなる。

とはいえ、数字よりも課題に対する問題意識が乏しいことが問題である。少子高齢化が進んでも、多様に乏しく地域格差や男女格差が大きいこと、農業の衰退、環境の変化から生じる災害、エネルギー問題、等々、関係者以外に問題意識が広がっているとはいいがたい。多くの課題解決には予算と地方自治が必要である。しかし、日本では、ひたすら税負担を嫌うため、少ない予算でのやりくりと国債の大量発行。結果として、世代や地域で分断が生じ、深刻な与野党対立を生むことにもなっている。分断の中で、労働組合の役割、その意義は軽視され、多くの国民からは忘れ去られてきたようにも見える。少子化だから、高齢化だから、ということで、連帯よりも高齢者と若年層の対立を生んでいる例はもはや悲劇である。

国の予算配分上、社会保障が最も重要な政策であるとの理解は一般的だが、社会保障でも年金、医療以外の配分は多くない。ここしばらくは、防衛費ばかりが重点分野とされるようだ。それ以外は、財源不足から横ばいがやっとならざるを得ない。例えば、農業関係予算。ここ10年ほどでも横ばいか微減で推移しており、さらに1980年代以降で見れば壊滅的な予算減が進行する。内訳では、公共事業部分が大幅減となっており、非公共事業も、民主党政権下で戸別所得補償制度があった時以外全く伸びていない。民主党政権で一括交付金が導入され、各省庁が個別補助金を持ち

寄ってメニュー化、選択型とした際、自治体側では農水省の補助金利用に関心が高かった。農業関連の関心事柄は、天候不順、円安、中国の食料需要増、ウクライナ危機などにより、もっぱら、農産物価格が上昇することで生じる生活費増が懸念されるばかり。

根本的問題意識につながらない状況は、ちょうど教育、保育に似ている。どこかの家に子供が生まれた、学校に入学、卒業した。それは、個人や家族のみの幸せだから関係者だけの事柄とみる。社会の幸せであり社会で支える基盤とはとらえず、国民の知性が国際競争力や経済成長の源ともみない。よって、関心は当事者以外には高まらず、投票率を上げるほど選挙の争点にもなりにくい。嫌税は予算削減を期待し、公共部門人件費・企業人件費引き上げ、商品価格引き上げ、税引き上げを否定し続ける「嫌引き上げ社会」を生み出し、結果として給与・賃金抑制を生み出し、生産性の低い日本を作った。行政や議会に、民主主義的なしくみや取り組みの弱さがあるにしても、国民の側でもより議論を深める必要がある。

8月号は、特集タイトルを「日本再生復活プラン」として、各分野で専門の先生に、国際比較の観点を盛り込みつつ、日本再生の基礎となる事柄についてご議論いただいた。何が問題なのか。日本の現状を客観的に見ることで、可能性を探り処方箋を作っていくことができる。■

# 日本銀行の出口政策と財政民主主義

井手 英策

慶應義塾大学経済学部教授

## 2001年の私が考えていたこと

以下の文章を読んでいただきたい。これは、当時、日本銀行の金融研究所に在籍していた私が2001（平成13）年4月にディスカッションペーパーで示し、加筆ののちに9月に公刊した論文の「脚注」である。脚注としては極めて長文だ。だが、論文の本筋からは外れるものの、後世の歴史家が問い返すべき重要な政策変更と考え、入稿直前に書き加えたものである。

「平成13年3月19日、日本銀行は、金融市場の操作目標を無担保コールレートから日銀当座預金残高へと変更し、銀行券発行残高を限度とした長期国債の買入増額措置を決定した。これは、

### いで えいさく

東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士（経済学）専門分野は財政社会学、日本銀行金融研究所、東北学院大学、横浜国立大学を経て現職

著書に *Worlds of Taxation: The Political Economy of Taxing, Spending and Redistribution since 1945*, co-editor with Gisela Huerlimann and W. Elliot Brownlee, Palgrave Macmillan, 2018. *Debt and Deficits in Industrialized Democracies*, co-editor with Gene Park, Routledge, 2015. *The Political Economy of Transnational Tax Reform: The Shoup Mission to Japan in Historical Context.*, co-editor with W. Elliot Brownlee and Yasunori Fukagai, Cambridge University Press, 2013 など。

国債保有の上限を保証準備発行限度額に定め、日銀引受を通じて金融緩和を図ろうとした「共同調査会」での日本銀行の主張と極めて類似している。保有残高が政策委員会の主張する「明確な歯止め」として機能し得るか否かは今後の推移を待たなくてはならない。ただし、国債保有の急激な増大は、キャピタル・ロスによるバランスシートの毀損リスクも増大させるから、「市価維持」という金融調節とは異なる文脈において追加的な国債買入が行われる危険性をはらんでいる。また、本稿での考察からいえば、日銀当座預金残高の増額がマネーサプライの増額に結びつくための条件も問われねばならない。その際、土方総裁の発言に示唆されているように、財政政策による有効需要の創出を条件として金融緩和が企図された当時の状況と、財政政策が手詰まりな中で金融緩和が求められる今日の状況との相違を確認する必要がある。

いささか難解なので補足しておこう。1931年12月高橋是清が大蔵大臣に就任し、以後、大胆な財政出動が行われた。いわゆる高橋財政である。高橋財政の真骨頂は、是清の独創的な政策構想にもとづき、日本銀行に国債を引き受けさせ、そこで得た財源を大胆に支出して、恐慌にあえぐ日本経済をあざやかに再生させた点にあった、とするのが通説である。

私はこれに異議を唱えた。高橋の蔵相就任以前

の段階で、日本銀行と大蔵省の「共同調査会」が設置されており、そこでは日銀による新規国債の引受発行の可能性が追求され、また、日銀の保有する国債に上限を設けることで信用膨張の「歯止め」が準備されていたことを指摘した。

一方、歴史的に振り返れば、その歯止めは、財政膨張の圧力の前にまったく無力だった。それを知っていた私は、2001年に実施された量的緩和政策で強調されていた歯止め、すなわち、日銀の国債保有額を国債発行残高の範囲内に抑える、という制限に対して懐疑的な立場を取っていた。

もう一点、日銀が国債を保有すればするほど、国債売却時の価格下落が中央銀行や民間金融機関のバランスシートを毀損する。それを避けるために日銀は償還前の国債売却を避け、満期保有を行うだろう。しかしそれでは、金融政策の機動性・弾力性が失われてしまうし、国債価格の下落に固執すれば、政府の発行する国債を否応なく購入するほかなくなる。出口なきシステム転換、それが当時の私が抱いた率直な印象だった。

さらにもう一点、高橋財政では、大胆な財政出動が前提だった。ところが、巨額の政府債務を抱え込んだ2001年時点の日本において、その後の財政膨張が期待できるとは思えなかった。事実、小泉純一郎政権では、小さな政府路線が追求されたわけだが、財政出動なき金融緩和が物価の上昇をもたらすという観測は楽観的すぎる、と私は考えていた。

## 高橋財政と現代の決定的な相違

論文の公刊から22年の年月が過ぎた。量的緩和政策は段階的に拡充され、いつきの中断を挟んで、第二次安倍晋三内閣のもとで量的・質的金融緩和政策へとアップデートされた。ロシアによるウクライナ侵攻後、物価の上昇は実現した。だが、少なくとも日銀の歴史的な金融緩和政策は恒常的な物価の上昇をもたらさなかった。それどころか、空前の政府債務を可能とするような資金循環の一部に日銀は巻き込まれた。私の懸念は現実のもの

となった。

じつは、高橋財政との比較で考えたとき、21世紀の金融緩和政策には重大な相違点がある。高橋財政ではいったん日銀が国債を引き受けた後、これを民間の金融機関に売却していた。一方、景気が好転し、民間の資金需要が伸びてくれば、金融機関は国債の買い入れを削減し、企業への貸付を増やす。日銀はつぶさに国債売却の動向を確認しながら、売れ行きの悪化と同時に、緊縮財政への転換を大蔵省に提案した。大蔵省はこれを受け入れ、是清もまた、財政の引き締めに出た。

以上に対して、現代の財政法では、戦時期の教訓が活かされ、日銀引受は原則禁止とされている。だから、日銀が市場から国債を買い入れることで金融緩和が行われたのであり、同行の国債保有額は段階的に累積し、キャピタル・ロスのリスクが高まってしまった。こうして政策転換の契機は失われた。出口政策の有無こそが、1930年代と現代の金融政策の決定的な相違だったのだ。

いくら国債を発行しても、日銀が買い取ってくれるのだから、長期金利は安定的に推移する。長期金利が安定的に推移すれば、増税をして債務を削減するインセンティブは失われる。一方で、空前の政府債務のもと、財政出動には限界があるから、消費が刺激されず、金融緩和も物価の上昇に結びつかない。こうして、日銀は国の財政をファイナンスし続けるための装置に組み込まれたのである。

## 構造的な物価高と政治の責任

先にも触れたように、ロシアのウクライナ侵攻によって資源価格や穀物価格が上昇し、これに円安が加わることで、資源や原材料の輸入価格が急騰した。ウクライナ侵攻を強調する自民党は「プーチンインフレ」と呼び、円安を強調する野党は、アベノミクス以来の金融緩和の見直しを行わない岸田政権を批判して、「岸田インフレ」と名づけた。

以上の指摘は、いずれも的を射ていない。もちろん、物価上昇とウクライナ侵攻が無関係だとは言わない。だが、企業物価指数を見てみると、侵攻のは

じまる前の2021年初頭から急激な物価上昇が始まっていた。したがってインフレをひとりプーチン大統領の責任に帰すことはできない。

「岸田インフレ」という評価はどうか。これまで政治的、経済的な混乱が生じると決まって円高に振れていたが、今回は反対に円安が進んでいる。その大きな原因のひとつが内外の金利差であり、日本が利上げを行えない背景には、巨額に達した政府債務の存在がある。

金融引き締めを行うためには二つの方法がある。一つは国債を売却すること、もう一つは日本銀行当座預金（以下、日銀当預）にある超過準備への利子を引き上げることだ。前者は、当然、国債価格を下落させる。後者でも、国債の価格が下落し、民間の金融機関に損失が生まれる。いずれにせよ、国債売却が促され、さらなる価格下落、損失増という悪循環が生まれる。また、利払費も増えるから、財政は圧迫されるし、市中金利の上昇が起きれば、住宅ローンを抱える中高所得層の生活を直撃する。

日銀の財務状況にも影響はおよぶ。国債の価格が下落すれば、巨額の含み損が発生する。事実、2022年度の決算では、長期金利の上昇で保有国債に評価損が発生した。また、日銀当預に対する利払費も増加する。日銀当預のうち金利のつくものは2023年5月時点で約515兆円である。2022年度決算で純資産が5.5兆円であるから、1%ちょっとの金利上昇で債務超過に陥ってしまう計算である。

要するに、日銀が金融政策の見直しを行わないのではなく、日銀が国債を買い続け、政府債務が累積し、その結果として日銀当預残高が増大した結果、見直しを行えなくなっているわけだ。

1990年代には大規模な所得減税と法人減税が行われた。もちろん、消費税は3%から10%へと引き上げられたが、それを上回るペースでリーマンショック、東日本大震災と段階的に歳出拡大が行われ、近年では、コロナ禍への対応の名目で多額の現金給付が行われた。十分な財源も示されずに財政出動が求められてきた結果が現在の政府債

務の累積である。それにも関わらず、野党は消費減税を求め、彼らもまた、財源を将来の課題（＝中長期的課題）として先送りしつつ、教育の無償化や児童手当の所得制限の撤廃を訴えている。野党もまた、利上げを行えない財政構造を生み出してきた加害者なのである。

## いかなる出口戦略が求められるのか？

状況が以上のようなとすれば、まず、日銀当預を削減し、利上げが実現できる環境を整えていかなければならない。

オーソドックスな方法としては、日銀が民間の金融機関に国債を売却すれば、買い手の支払い分だけ、日銀当預を圧縮することができる。だが、繰り返しになるが、多額の国債を市場に出してしまえば、当然のことながら、国債の価格は下がり、長期金利も上昇する。

こうした事態を避けるためには、日銀の保有国債を償還していかなければならない。ただし、単なる償還であれば、日銀の資産が減少し、日銀内に存在する政府預金が増大するだけで、日銀当預には直接影響しない。ゆえに、政府が借換債を発行し、民間金融機関に購入してもらい、代金を日銀当預から政府預金に移していく必要がある。政府はこの資金を使って日銀の保有国債を償還していくわけである。

ここで注意したいのは、以上のプロセスは1～2年で完了するものではなく、相当長期の時間を必要とする、ということである。また、日銀の国債買い入れが縮小するなかで借換債の購入に民間金融機関が応じるためには、財政の健全性を確保する政府の姿勢を示さなければならない。従って、以上のプロセスでは、借り換えによる償還と同時に、増税を通じた国債償還への道筋がセットで提案される必要がある。つまり、出口戦略とは、財政と金融の一体改革とならざるを得ない、ということである。

気をつけておきたいのは、財政の健全化のための増税という政策パッケージでは、政治的な反発が避けられない点だ。仮に消費税の増税で対応し

たでしょう。フローの財政赤字を解消するためには4%程度、社会保障費の自然増への対応を考えればさらにもう3%程度の消費増税が必要となる。

これらは相当な規模であり、これを見返りのないなかで有権者に受け入れてもらうことは容易ではない。また、以上は、最終的な収支均衡のためにはこれだけの財源が必要になる、ということであって、完全な均衡財政を目指す必要もない。それゆえ、給付を通じた生活保障機能とパッケージで提案し、これに財政健全化のための財源を組み合わせ、段階的に国民負担率を上げていく慎重さが求められることとなる。なお、具体的な生活保障の内容については様々な場所で提案してきたので、ここでは割愛する。関心のある読者は、『幸福の増税論』岩波書店、『どうせ社会は変えられないなんてだれが言った』小学館をご覧ください。

## MMTの政治的非合理性

私の出口戦略に対して、MMT（現代の貨幣理論）論者からはさまざまな批判が寄せられるかもしれない。MMTでは、巨額の支出を行っても財政は破綻しない点が強調されるから、そもそもこうした財政の健全化努力は必要ない、ということになる。学問的に言えば、この主張の正当性はまだ定まっていない。したがって、正しいとも、間違っているとも断言できる状況にはないが、理論的な可能性を安易に現実の政策に結びつけるのは問題である。

例えば、政権担当者がMMTを採用すると主張したとしよう。その簡単な事実だけで、劇的な不安が生じ、日本財政は危殆に瀕するかもしれない。これは憶測ではない。イギリスのトラス首相が大胆な減税を打ち出しただけで、実際に為替の暴落が起き、わずか2ヶ月も政権を維持することができなかった。

MMT理論でも認められているように、大規模な財政出動は物価を上昇させるから、それを抑えるための増税が必要となる。もし、増税を行わなければ、物価の上昇は実質的な負担増、すなわち見えない増税として機能する。現役世代の無駄遣いが

将来世代の負担増をもたらし、現役世代の意思決定が将来世代の負担をめぐる意思決定を阻害することは、民主主義の観点からも、世代間連帯の観点からも、許容されえない。

まさにこの点、民主主義の弱体化は深刻な問題だ。支出を拡大しても財政が破綻しないのであれば、国民の求めに応じて際限なく給付を行えるのであれば、どの費目が必要なのか、対話する必要はない。財源論が不要であれば、どの税で、誰に、どのくらいの負担を求めるのかを議論しなくてよい。税を財源とするからこそ支出の要・不要を議論するのであり、公正な負担や受益とのバランスを真摯に論じ合うからこそ、社会的な合意、連帯の基礎が整うのである。

## 中庸を探る政治の責任

ここで、戦前日本の経験を振り返りながら、思考実験をしておきたい。財政が破綻しないという根拠で、すべての国民に10万円の現金を配るとしよう。この試みがうまくいき、物価上昇も幸いにして目立たない、そのような理想的な状況が生まれたとする。では、その理想的な政策を止める必要はどこにあるのか。次は20万円、その次は50万円と、歯止めがなくなり、仮に財政は破綻しなくとも、いずれは経済がインフレというかたちで破綻するに違いない。

これは憶測ではない。なぜなら、ファシズム期の日本が、まさにそうした経験をしたからだ。大恐慌に苦しんだ日本は、当初、「雇用創出」の名目で財政支出を増やしていった。財政と金融を総動員して行われた政策は、最初の数年こそ順調に推移したが、順調だったからこそ、政府は、中央銀行が国債を買い入れ、財政をファイナンスするというメカニズムを修正しようとはしなかった。

国際的な緊張の強まりとともに、国防の重要性が叫ばれるようになり、支出は雇用から軍事費へとなし崩し的に置き換えられていった。次第に物価も上昇し始めた。政府は、統制経済を全面化し、力づくでそれを抑えにかかった。一方で軍事費は国家

の最高機密という理由で議会による統制から自由な別会計へと移され、膨張を続けた。こうして議会による財政のコントロールは形骸化した。たしかに財政は破綻しなかった。だが、この物語の結末が、敗戦とハイパーインフレだったことは周知の事実だ。

民主主義の衰退は思想的な融解を起こした。意外かもしれないが、日中戦争期に第3党に躍り出たのは、左派政党、社会大衆党だった。同党は、減税と借金で金をバラまけ、インフレになってもいいから台所に現金を届けろという主張を展開した。権力の奪取に躍起になった彼らは、「対決路線から、対案

路線へ」の転換を訴えた。そして、大政翼賛会の成立とともに同党はあっさり解党され、メンバーはわれ先にと、競いあうように翼賛会に参加した。

ヒトラーは「とにかく歴史から学びたまえ、これまで借金で亡びた民族など一つもありはしない」と述べたとされる。自由と責任。秩序と裁量。答えは少なくとも、これらの〈中庸〉を探し続けるのが政治の責任である。コロナ禍を経て、ウクライナ侵攻とともに、防衛費の拡充を求める声が一気にあがった。今後はこれに社会保障費の自然増も加わる。政治の無責任がインフレを生むという歴史の教訓を、いまこそ噛み締めるべきときである。■



# 〈脱炭素世界経済〉における日本の環境経済戦略 —グリーントランスフォーメーション(GX)とその隘路—

山川 俊和

桃山学院大学経済学部教授

## 〈脱炭素世界経済〉の構図

現代世界経済が大きく変貌しようとしている。その理由は、パリ協定の締結以降に本格化した、経済の脱炭素化(decarbonization)である。現在、二酸化炭素を中心とした温室効果ガス(GHG)の排出正味ゼロ(カーボンニュートラル:CN)を宣言している国・地域は120を超えており、経済の脱炭素化は一過性のブームではない。

CNを実現する経済を目指すということは、化石燃料から脱炭素化されたものへエネルギー・システムの転換が進むことを意味する。そしてその転換は、大量生産、大量消費、そして大量廃棄を前提に構築されてきた生産と貿易、投資、通貨、そして国際政治のシステムを大きく変貌させる可能性を含んでいる。本稿では、こうした世界経済の現段階を〈脱炭素世界経済〉(山川、2023a)と呼び、そ

のもとでの日本の環境経済戦略、特にグリーントランスフォーメーション(GX)について検討することとしたい。

世界経済の歴史を紐解けば、世界市場の主導国は、社会的分業の頂点に立つ工業部門(これには陳腐化した工業部門を漸次他国に移転する過程を伴う)と上流部門(原料開発)という垂直的社会的分業の両端をしっかりと握り、世界市場の他の構成員は、工業化の程度に応じてこの両端の間に順次はめ込まれていった(本山、1980:151)。

表1にあるように、イギリス主導時代(パクス・ブリタニカ)の基軸産業と主要資源は機械部門と綿花、アメリカ主導時代(パクス・アメリカナ)のそれはエレクトロニクス部門と原油、と整理することができる。この構図の通時性を意識するならば、21世紀の脱炭素化が進む世界経済における基軸産業は情報通信産業であり、その際の主要資源は脱炭素化されたエネルギー、とくに太陽光・風力を中心とした再生可能エネルギー(再エネ)が位置付くであろう。昨今のプラットフォーム資本主義と呼ばれる経済のデジタル化が進む中で、世界の自治体や企業が再エネ100%を追求するのは、脱炭素化されたエネルギーそのものが企業活動の前提であるからだ(山川、2023b)。最近も、アジアの半導体大手は日韓台での再エネでの調達可能性が不十分なことで欧米の競合他社に競争上の不利を被る可能性があるといった、企業活動と再エネに関わる事例が続々紹介されている(日本経済新聞、2023年7月

### やまかわ としかず

一橋大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士(経済学)。専門分野:環境経済学、国際政治経済学。一橋大学経済学部特任講師、下関市立大学経済学部准教授、大阪産業大学経済学部教授を経て、2023年4月より現職。共著に、寺西俊一他編著『農家が消える—自然資源経済論からの提言』(みすず書房、2018年)、妹尾裕彦他編『地球経済入門—人新世時代の世界をとらえる』(法律文化社、2021年)、水嶋一憲他編著『プラットフォーム資本主義を解読する—スマートフォンから見えてくる現代社会』(ナカニシヤ出版、2023年)など。



表1 国際体制の転換と基軸産業・主要資源の変遷についての仮説的整理

国際体制	19世紀 (パックス・ブリタニカ)	20世紀 (パックス・アメリカーナ)	21世紀 (米中覇権とグローバルサウス?)
基軸産業	機械部門	エレクトロニクス部門	情報通信部門
主要資源	綿花	原油	脱炭素エネルギー

出所:筆者作成

9日朝刊)。

また、世界の石油と天然ガスについての化石資源開発への投資についてみると、パリ協定合意前の2014年に8000億ドル近くあった投資額は、脱炭素の潮流で明確な減少傾向を見せていた。そこにロシア・ウクライナ戦争の影響があり、投資額にも2021年ころからそれなりの揺り戻しがあった。しかし、それは上流開発の件数が大幅に増加したのではなく、開発のコスト増が大きな要因である。実際にインフレ率を調整した額でみると、2023年には約4000億ドルにまで減少し、2014年の半分程度である<sup>1</sup>。

ロシア・ウクライナ戦争は、20世紀的な化石燃料依存型世界経済の構造が安全保障と気候変動上の大きなリスクを抱えていることを改めて明らかにした。たしかに今般の戦争後、ロシア産の液化天然ガス(LNG)を代替する形で、欧州を中心に世界のLNG輸入は増加している。しかし、EUは2030年にロシア産LNGの調達をゼロにすることを決めている。つまり、この化石燃料回帰はきわめて短期的なトレンドに終わる可能性が高い。そして、〈脱炭素世界経済〉のもとでは、化石燃料輸入への依存よりも、脱炭素エネルギーとりわけ再エネの普及を核としたエネルギー自給の追求、企業活動の不可欠な基盤となるとともに、エネルギー安全保障の基本モードとなるだろう<sup>2</sup>。

## 世界の脱炭素関連投資

表2には、脱炭素関連投資をめぐるアメリカ、EU、日本の政策(アメリカのインフレ抑制法、EUのグリーンディール産業計画、日本のGX推進法)を比較し

たものである。

アメリカのインフレ抑制法(IRA)とは、バイデン大統領の選挙公約であったインフラ・クリーンエネルギー投資を具体化したものであり、法人税の最低税率15%導入と処方箋薬価の改革を主な財源とする。そこでの最大の投資分野が「エネルギー安全保障・気候変動」であり、2021年からの10年間で3690億ドルの投資が見込まれている。事実上の脱炭素投資法の様相を呈している。IRAの政策手段の中心は脱炭素分野への税額控除(tax credit)である。関連産業への補助効果は凄まじく、新たな産業立地の呼び水になりつつあるとともに、アメリカに立地する企業の業績に正の経済的効果がみられる。日本企業でも米国で電気自動車(EV)用電池を生産しているパナソニックホールディングスが、米インフレ抑制法の恩恵で2024年3月期営業利益が大幅増見通しとの報道がなされている<sup>3</sup>。

欧州連合(EU)においても、脱炭素に関連した産業政策と投資計画が活発化している。2020年6月に発表された2050年までのCNを目指す欧州グリーン・ディールにおけるグリーンディール投資計画では、(1)「公正な移行基金」の設立、(2)中期投資戦略「インベストEU」、(3)欧州投資銀行(EIB)による公的部門向け融資を「公正な移行メカニズム」の3本柱とし、2021~27年に総額1000億ユーロ以上の投資誘導を掲げていた。その後、「公正な移行基金」の規模を当初の75億ユーロから400億ユーロにまで増強し、投資誘導目標も1500億ユーロ以上に上方修正している。

また、欧州委員会は2023年3月に、欧州グリーン・ディールの一環としてネットゼロ産業法を策定し、温室効果ガス(GHG)の排出ネットゼロ実現に

表2: 脱炭素関連投資をめぐるアメリカ、EU、日本

<p>アメリカ インフレ抑制法 (2022年8月成立)</p>	<p>EU グリーンディール産業計画 (2023年2月成立)</p>	<p>日本 GX 推進法 (2023年6月施行)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● エネルギー安全保障・気候変動を最大の投資分野として3690億ドルを税控除などで支援する(2021年～2031年)</li> <li>● クリーン電力に対する税控除(10年間で1,603億ドル見込)</li> <li>● クリーン燃料に対する税控除(10年間で234億ドル見込)</li> <li>● その他、EVなどクリーン自動車に対する税控除、クリーン製造業に対する税控除・融資・補助金、農村における再エネ電力導入への支援、気候変動帯対応型の農業など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2020年の欧州グリーンディール内の投資計画「公正な移行メカニズム」で1500億ユーロ以上の投資目標を設定する(2021～2027年)</li> <li>● アメリカインフレ抑制法に対応する関連法案としてネットゼロ産業法案(2023年3月公表)を策定し、以下の戦略的ネットゼロ技術8分野を指定する</li> <li>● ①太陽光・熱発電、②陸上・洋上風力発電、③バッテリー・蓄電技術、④ヒートポンプ・地熱発電、⑤水素製造用の電解槽・燃料電池、⑥持続可能なバイオガス・バイオメタン、⑦二酸化炭素(CO2)回収・貯留(CCS)、⑧グリッド技術</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 20兆円規模のGX経済移行債の導入を呼び水に、2023年からの10年間で脱炭素分野に150兆円の官民での投資実現を狙う。以下は内訳と10年間の投資額見込み</li> <li>● 自動車産業の脱炭素化(34兆円～)</li> <li>● 再生可能エネルギーの導入拡大(20兆円～)</li> <li>● 住宅やビルの抜本的な省エネ(14兆円～)</li> <li>● デジタル投資(12兆円～)、送電網の強化(11兆円～)、水素・アンモニアの供給網構築(7兆円～)など、計150兆円</li> <li>● 原発・次世代革新炉の整備・開発には1兆円</li> </ul>

出所: 各種資料を参照して筆者作成

貢献する技術(ネットゼロ技術)のEU域内での生産能力拡大を支援することを決定した。この規則では、ネットゼロ技術の生産拠点に関する規制枠組みを簡略化し、投資環境を改善することで、「戦略的ネットゼロ技術」について、2030年までにEU域内で年間に必要な分の40%を域内で生産することを努力目標としている。世界のネットゼロ産業の市場規模の拡大が見込まれるなか、米国がIRAなどによって同産業への投資呼び込みを加速させている中で、EUも同産業の成長を域内の経済に取り込むことを狙っている。また、エネルギーの安全保障の観点から、エネルギー関連技術であるネットゼロ技術の域内生産を強化する意図もある。なお2023年7月に発表されたEUの2023 Strategic Foresight Report: Sustainability and wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomyでは、上記ネットゼロ産業法の目標達成にはさらに920億ユーロが必要としている。また、欧州グリーンディールの目標達成には全体として年間約6200億ユーロの追加投資が求

められるとしている<sup>4</sup>。

このように、〈脱炭素世界経済〉のもとでは、脱炭素関連投資が環境・エネルギー政策としてだけでなく産業政策としてもきわめて重要な役割を果たす。そして、投資への補助スキームの有り様は、国境を越えた直接投資(FDI)に影響を与え、国際的なサプライチェーンを再編させる。このことは、内外無差別を基礎とする世界貿易機関(WTO)ルールにおける補助金規定ともバッティングするところが少なくなく、既存の国際貿易体制への挑戦でもある。もちろん、EUが2026年からの本格実施を決めている炭素国境調整措置(CBAM)を含め、環境保全を名目とした保護主義、いわゆる「偽装された保護主義」(Disguised Protectionism)とその誤った方向での制度化をいかに回避するかという問題は重要である。一方で、産業政策としての脱炭素政策はグローバルな規模で進んでいき、グローバルなサプライチェーンが脱炭素を軸に編成されるトレンドはますます強くなっていくであろう。

## 脱炭素とGXをめぐる諸論点

さて、翻って日本である。まずGX推進法とは、2023年6月に施行された「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律」の通称である。ただし、GXという用語自体は、定義が曖昧であるとの海外からの批判も少なくない。結果、先の広島でのG7ではその公式採用は見送られ、一般名詞としてのGreen Transformationが表記されるにとどまった。

日本政府が説明するGXのメカニズムは次のようなものである。まず政府がGX経済移行債を20兆円規模で調達して支出し、民間投資の呼び水とする。その結果、表1にある自動車産業の脱炭素化や再生可能エネルギーの導入拡大などに投資が進み、最終的に2050年のCNの達成に必要と見込まれている150兆円の投資が実現されるという想定である。この想定が実現するためには、資金調達がスムーズに進まなければならない。しかし、日本政府が想定する投資案件には、化石燃料の継続使用を前提としたもの（水素・アンモニアの化石燃料との混焼、天然ガス、二酸化炭素回収・有効利用・貯蔵（CCUS）など）や、原子力発電関連のものがあり、国際的な脱炭素ファイナンスの基準に照らして投資資金を調達できるかは不透明である<sup>5</sup>。

GX経済移行債の償還財源として想定されているのが、カーボンプライシング（CP）であり、2050年までに償還を終える計画である。CPとは、農産物の被害などGHG排出に起因するコストを推定し、そのコストをガソリンなどの市場価格に上乗せすることで、市場メカニズムを通じて排出量の削減（＝「外部性の内部化」）を達成する政策スキームである（山川、2023c）。世界銀行によると、2022年に炭素税と排出量取引制度からなるCP制度の導入を決めたのは73カ国・地域を数え、世界のGHG排出量の23%が、現在運用中のCP制度によってカバーされるようになった<sup>6</sup>。

GX推進法ではCPの2つの手法（排出量取引と賦課金）を使う。前者は2026年度から本格的にス

タートする。まずは政府指針をもとに企業が目標を設定し、第三者機関がこれをチェックすることを想定したベースメント・クレジット方式を基本とした制度を採用する。そして、2033年度からは排出枠を発電部門に設定する有償オークション制度に移行する予定である。2026年度からの制度は、先行してEUなどが導入しているキャップアンドトレード方式に比べてGHGの排出削減効果は小さいと予想される。

また後者は、2028年度から電力・ガス会社や石油元売り、商社などの化石燃料の輸入企業を対象とした炭素に対する賦課金として導入する。欧州など世界のCPでは炭素税を導入する国が多く、日本でも地球温暖化対策税が導入されており、CO2排出量1トンあたり289円の税負担がある。本税の税収は他国の炭素税に比べ大きいものの、税率で見るとスウェーデンなどに比べだいぶ低い。現在構想されている賦課金制度について税率など詳細は明らかになっていないが、現行の地球温暖化対策税と同じく低い税率が継続的に採用されるとなると、CPとしては不十分な制度と言わざるをえない。

政府はこうしたGX推進法におけるCPの仕組みを「成長志向型カーボンプライシング」と命名している。これはGXと同様に日本特有の造語である。この名前には、脱炭素関連投資による産業規模の成長を見込み、結果として償還を実現したいという意味と厳格なCPは収益を圧迫すると批判する経済界の反応をかわそうという思惑が反映されているようにみえる。しかし、経済学的にはCPの本義は外部性の内部化と、それに伴う資本のグリーン化である。それが実現されなければ単なる負担増に終わってしまうおそれがある。現状きわめて低い日本の炭素価格を引き上げなければ、先に述べたEUのCBAMほか国境調整の対象となる公算が大きい。本格的な排出量取引がはじまるとされる2033年までの10年間に、主要国が脱炭素投資を本格化させるなかで日本の脱炭素化が緩慢にしか進まなければ、気候変動対策だけでなく日本経済にとっても決定的な時間的不可逆性が生じてしまうだろう。

## 日本の政策進路について

IEAによると、2022年の世界の再エネ導入量は最大4億400万キロワットに上る見通しである。これはウクライナ危機前（2021年）の規模（約3億キロワット）の約1.4倍にあたる。その中心は中国であり、2022年に最大1億8000万キロワットの再エネを増やしたとされる。また、IEAの予測では、中国・EU・米国は今後もコンスタントに増加が見込まれるのに対して、日本はほとんど伸びないと見られている。原発なども含めたクリーンエネルギー関連投資額（2022年）についても、中国が1840億ドル、EUが1540億ドル、アメリカが970億ドルに対し、日本は280億ドルと大きく出遅れている<sup>7</sup>。こうした見通しを転換できるような政策無しには、炭素排出が安価な国＝脱炭素エネルギーを安定して調達できない国として、〈脱炭素世界経済〉における日本のプレゼンスはますます低下するだろう。

なお筆者らは、既設の社会資本の地理的配置と、安価な輸入燃料の調達を前提に設計される日本の政治経済構造、すなわち炭素利用維持への強い意思を持つ政治経済システムのことを、「炭素魅了型政治経済構造」(Carbon Captive Structure of Political Economy)として検討してきた。炭素魅了型の政治経済的な構造とそのパワーは、脱炭素への転換に対する直接・間接のバリアとなり、再生可能エネルギーの導入そのものも炭素集約的な電源の「補完的」位置づけにとどめてしまうのである(吉弘・山川、2023)。

日本政府のGXをめぐる政策はまさにこの「炭素魅了型政治経済構造」のもと、既存の炭素集約的産業と資本設備を前提としながら経路依存的に進んでいる。大企業と大型電力会社を主体とし、原発の再稼働、石炭火力発電の維持、炭素利用の構造を前提とした水素・アンモニア利用とCCUSの活用にも過度に期待することで、20世紀的な産業・地域構造が温存された脱炭素化政策と言える。上でみた成長志向型CPもこの構造をアシストするだろう。

いわば、GXにはアクセル（エネルギー転換）とブレーキ（新技術を前提とした炭素利用の継続）がどちらも存在しているようなものである。脱炭素化の基本線は、現在開発中で不確実性が高い技術に過度に期待するのではなく、既に実用化され市場にある技術（再生可能エネルギー、EV、ヒートポンプ、建物の断熱など）を優先的に活用することである。この中でも市場化が進んでいる太陽光・風力・地熱を中心とした再生可能エネルギーの最大限の導入こそ、脱炭素化の本流であるはずだ。脱原発・脱化石燃料依存を前提とした再エネの最大限導入を進めるとともに、地域からのグリーンリカバリー（GR）路線へと本格的に舵を切るべきである。もちろん、「炭素魅了型政治経済構造」の頑健さ、原発への粘性、地方自治体による再エネへの反発など現実の課題は簡単ではないが、脱炭素化と日本経済については引き続き論じていくこととしたい<sup>8</sup>。■

### 《注》

- 1 国際エネルギー機関（IEA）の World Energy Investment 2023 (<https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2023>) を参照。
- 2 脱炭素化が貿易など国際経済関係に与える影響の見通しについては、さしあたり高橋（2022）、第6章を参照。また、脱炭素世界経済におけるグローバルサウスの問題や、脱炭素エネルギーとしての原子力エネルギーの取扱いには慎重な検討が必要だが、紙幅の関係から立ち入らない。なお、後者についてIEAは、原子力エネルギーは脱炭素化に貢献するとしつつ、その選択が各国にとって必然ではなく、脱炭素化の主役はあくまで再エネであると強調する (<https://www.iea.org/reports/nuclear-power-and-secure-energy-transitions>)。
- 3 インフレ抑制法の概要と脱炭素投資法としての性格については、上野（2022）を参照。また、パナソニックホールディングスの報道は以下のURLを参照 (<https://shikiho.toyokeizai.net/news/0/671790>)。
- 4 ネットゼロ産業法については次のURLを参照 ([https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/net-zero-industry-act\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/net-zero-industry-act_en))。また、ジェトロの資料 (<https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/03/ec1b743971c623b9.html>) も参照した。報告書本文は以下のURLを参照 ([https://commission.europa.eu/document/f8f67d33-194c-4c89-a4a6-795980a1dabd\\_](https://commission.europa.eu/document/f8f67d33-194c-4c89-a4a6-795980a1dabd_)

- en)。
- 5 この点を含め GX への批判的検討としては、原子力市民委員会によるレポート (<http://www.ccnejapan.com/?p=13651>) の第 4 章を参照。
  - 6 世界銀行による State and Trends of Carbon Pricing 2023 (<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/58f2a409-9bb7-4ee6-899d-be47835c838f>) を参照。
  - 7 IEA の Renewable Energy Market update (<https://www.iea.org/reports/renewable-energy-market-update-june-2023>) および Renewables 2022 (<https://www.iea.org/reports/renewables-2022>) を参照。
  - 8 GR 路線を含め、地域からの脱炭素化については、さしあたり共生エネルギー社会実装研究所 (2023)、第 4 章を参照されたい。

#### 《参考文献》

上野貴弘 (2022) 「米国『インフレ抑制法』における気候変動関連投資」『電力中央研究所社会経済研究所ディスカッションペーパー』 SERC2209

共生エネルギー社会実装研究所 (2023) 『脱炭素の論点 2023-2024』旬報社  
高橋洋 (2021) 『エネルギー転換の国際政治経済学』日本評論社  
本山美彦 (1980) 「世界市場における生産の組織化」森田桐郎・本山美彦編『世界経済論を学ぶ』有斐閣  
山川俊和 (2023a) 「SDGs と環境経済政策—脱炭素化、エネルギー転換、世界経済」『季刊経済理論』第 60 巻 1 号、21-31 頁  
山川俊和 (2023b) 「プラットフォーム資本主義の環境的基盤—カーボンニュートラルとエネルギー問題」水嶋一憲他編著『プラットフォーム資本主義を解説する—スマートフォンから見えてくる現代社会』ナカニシヤ出版  
山川俊和 (2023c) 「カーボンプライシングと国際経済」坂出健ほか編著『入門国際経済 Q & A 100』中央経済社  
吉弘憲介・山川俊和 (2023) 「再生可能エネルギー施設地の政治経済学—日本の木質バイオマス発電を中心に」『季刊経済研究』(大阪公立大学)、第 41 巻 1-4 号、49-63 頁



# レジリエンス社会に向けた住宅保障

島村 玲雄

熊本大学大学院人文社会科学部准教授

## はじめに

近年の我が国は、リーマン・ショックやコロナショックといった経済不況に見舞われる度に、「住宅弱者」が住宅という生活の基盤を失うリスクに晒されてきた。年越し派遣村やネットカフェ難民など、その度に住宅問題は社会問題として認識されてきた。さらに日本は社会的なショックだけでなく、100万棟以上の被害を出した東日本大震災や、2016年の熊本地震のように、多くの度重なる自然災害が住宅被害を出している。度重なるショックや自然災害を避けることはできないが、必要なのはショックから平時への復興・回復力を持つことであり、「レジリエンス社会」の構築が求められる。た

### しまむら れお

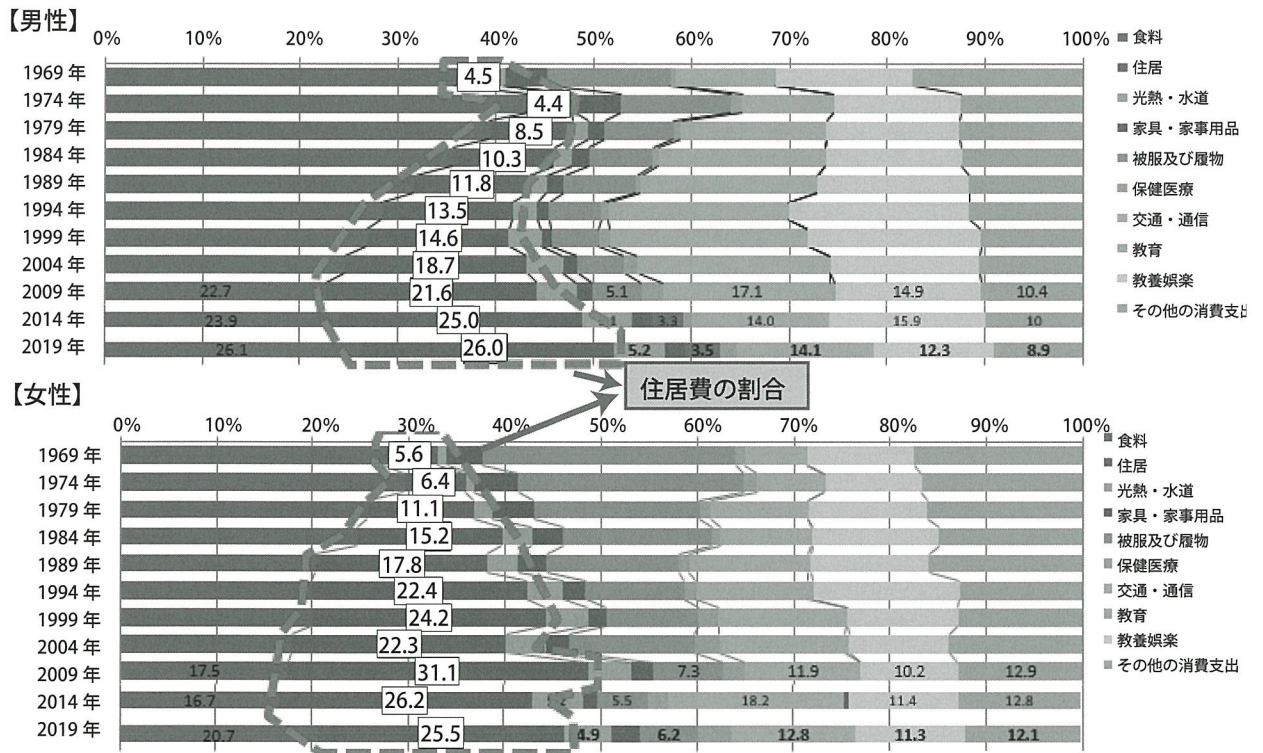
慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士（経済学）。専門は財政学、地方財政論（オランダ）。2017年より熊本大学大学院人分社会科学部専任講師、2020年より同准教授。  
著作に『オランダモデル』形成期の財政・社会保障改革—ルベルス政権とコック政権の政策連続性に着目して（四方理人、宮崎雅人、田中聡一郎編著『収縮経済下の公共政策』（慶應義塾大学出版会、2018年）、「第10章 オランダ—自由市場化と社会住宅のターゲット化」田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修、国立社会保障・人口問題研究所編『日本の居住保障—定量分析と国際比較から考える』（慶應義塾大学出版会、2021年）、「オランダ住宅政策における住宅協会の変容と地方分権改革—1988年ヘルマメモを中心に」日本地方財政学会編『観光政策と地方財政 日本地方財政学会研究叢書第30号』（五紘舎、2023年）など。

だし、複雑に絡み合う住宅問題を網羅するのは筆者の能力を超えるため、本論では、住宅弱者が抱える住居喪失リスクに柔軟に対応する住宅保障について、オランダの経験から示唆を提示したい。

## 空き家の増加と住宅困窮の広がりアイロニー

日本における住宅政策は他国に比べて脆弱であり、特に若年・単身世帯への住宅保障の一端は、住宅手当や社宅制度などの企業の福利厚生が担ってきたため、非正規労働者やシングルマザー、入居を断られる高齢者などの増大が、そのまま住居喪失リスクを抱える人々の増大につながっている。そのため、近年は社会生活の基盤である住宅を保障する、住宅保障の必要性が指摘されている。30歳未満の勤労単身世帯における住居費負担の推移を見ると90年前後から上昇し近年では平均で1/4を占める（図1）。住居費が収入の20～25%程度は日本の標準のように思えるが、貧困状況に関する実証分析では、民間賃貸に住む高齢者および現役世帯の貧困率が上昇し、住居費が重くのしかかり、住宅困窮は幅広い層で起きていることが明らかになっている（田中（2021）、渡辺（2021））。住宅困窮の一方、他方では、東京一極集中が進み2018年住宅・土地統計調査で全国の空き家は850万戸にのぼり、依然増加の一途を辿っている。これに対し、空き家対策特措法が制定

図1 30歳未満の勤労単身世帯の男女別1ヶ月平均消費支出の費目構成の推移



(出典) 国土交通省住宅経済データより引用。

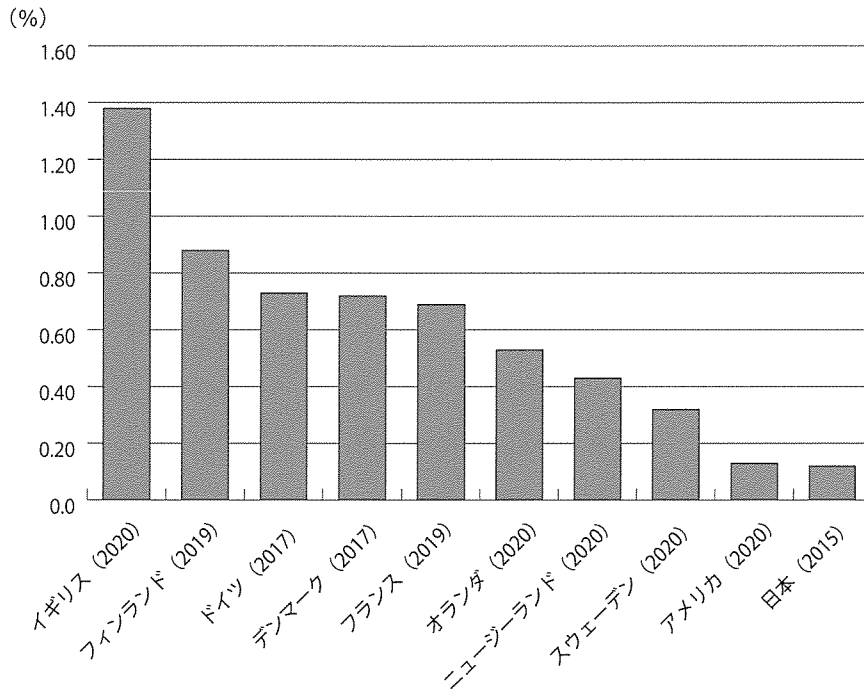
されたが、即時解決には至らないであろう。住宅が放置される一方で、住宅に住めない弱者が出るという日本のアイロニーには、空き家を利用すれば解決するほど単純なものではないのである。

戦後日本の住宅政策は、3本柱（1950年の住宅金融公庫法、1951年の公営住宅法、1955年の日本住宅公団法）で構成され、低所得者向けの公営住宅、都市部の中間層向けの公団住宅、持ち家層への住宅金融公庫による支援という、階層別での住宅供給支援策あった（平山（2020））。1995年以降、住宅市場と住宅ストックを重視した政策目標に大きく転換し、民間住宅を前提とし、公的セクターの役割が縮小する方向で、法改正・組織再編が行われた。今日までに、サービス付き高齢者向け住宅（サ高住）などの建設促進を目的とした高齢者住まい法（2001年、2011年改正）や、ホームレス特措法（2002年）、さらに住生活基本法（2006年）に基づき住宅セーフティネット法（2007年、2017年改正）などが制定され、重層的で柔軟な住宅セーフティネットの構築が構想されてきた。しかし、これらの対

策がとられながらも、今日の住宅市場におけるセーフティネットとして十分に機能しているとは言い難い。政府は住宅困窮者を「住宅確保要配慮者<sup>1</sup>」と定義し、民間借家ストックを活用する方針に基づき、2017年改正住宅セーフティネット法で、彼らへの専用物件をウェブサイト上の登録数17.5万戸を目指した。しかし、住宅登録に対する経済支援が弱く、家主にメリットがほとんど無く、対象者の入居に伴うリスクを軽減する措置も無いため、登録数が増えなかったため、政府は大手不動産業団体に働きかける形で登録数が2020年冬から急増した。しかし、その実態は大手不動産業社の一般的な物件であり、家賃の安い要配慮者専用住宅に限って見れば1.3%に過ぎないことが指摘されている（平山（2021））。

このように民間家主の民間賃貸住宅市場を前提とするならば、居住リスクの高い人々が一定水準の住居を安価に確保できるようにするには、家主・借家人に経済的な支援もしていくことが必要になる。今後の住宅保障のカギを握るのは、政府と民間に

図2 各国の住宅手当(家賃補助)への財政支出(対GDP比)



(出典) OECD affordable housing databaseより作成。カッコはデータ採用年次。

よる社会的政策上の目標を共有し協働する制度設計であるが、自由な民間市場を前提に家主に社会政策目的の負担を負わせるだけでは進まず、経済支援だけでも高くつくことになる。必要な場所に必要な住宅を公的に供給することも忘れてはならない。

## オランダ住宅市場のコントロール

日本とは対照的に住宅政策が行われてきたオランダにおいても、90年代に市場化が進められ、社会住宅の役割は後退しつつあったが、コロナ禍を経て再びニーズと政策優先度が高まっている。オランダ住宅政策の経験から、目指すべき方向性について検討してみたい。

オランダの住宅政策は、非営利民間組織の住宅協会が運営する安価な社会住宅(自治体が運営していたこともあるが、日本の公営住宅とはやや異なる)と、国による家賃手当の2つの柱で構成されている。オランダは住宅ストック約800万戸のうち、社会住宅が約270万戸で全体の3割(2020年時点)を占める「社会住宅国家」であり、近年持ち家率は半数

を超えているが、賃貸住宅市場の多くが社会住宅という構成である。オランダでは賃貸住宅市場が自由市場部門と規制部門に分かれ、いわゆる大家が自由に家賃設定できる前者と、後者では最低限の質を伴う住宅を適切な家賃価格帯で供給するため、住宅評価を基に家賃設定に上限(2023年は808.06ユーロ、2022年は763.47ユーロ)が定められており、この規制部門の住宅が社会住宅である。低所得者を中心に住宅に困窮する層が入居するが、入居の所得基準は、世帯年収で48,625ユーロ(日本円で約750万円。単身世帯で44,035ユーロ)以下であることを考えると、日本に比べればその対象は広い。ただし、緊急度が高い者が優先されるため、人口過密地だと入居希望申請から何年も待たされるという実態もある。

オランダでも社会住宅は「量から質へ」と住宅ニーズが変わり、画一的な住宅から多様な住宅供給が求められ、住宅供給そのものは非営利の住宅協会に頼りつつ、住宅政策は現物給付から家賃手当による現金給付に政策の重点が移行した。家賃手当の給付額は所得や家族構成、家賃に基づき、月額0～380ユーロ程度であるが、2020年の受



給者数は約150万人（オランダの人口は約1700万人）であることを考えると、その給付対象は広い。低所得層の社会住宅入居者の40%が受給し、受給額は平均家賃の約40%に相当する。社会給付支出全体に占める割合は7～9%だが、社会住宅の家賃が上昇しているため、受給者数と給付額は増加傾向にあり、2021年の支出額は約40億ユーロに上る。オランダの家賃手当の歳出規模は決して大きいわけではないが、低所得層でいわゆるワーキングプア層に広く給付していることから、生活保障機能としての役割を担っていると言える（図2）。ただし、近年は社会住宅の縮小と引き上げが続けてきた上限家賃に伴って、低所得者にもかかわらず所得に対して適切な家賃の住宅ではなく、高い家賃に入居せざるを得ない事態も発生し、その分を家賃手当で補うことになり、歳出規模は一貫して増加傾向にある。したがって、日本でも導入が期待される、家賃補助を目的とした社会手当の給付には、所得に応じた適切な家賃であり、且つ家賃に見合わず質の低い住宅に入居することがないように、制度設計が求められる。

この現金給付の家賃手当と現物給付の社会住宅供給を繋ぐ重要な役割を果たしているのが、住宅評価制度（ポイント制度ともいう）である。これは住宅の質をポイント化して評価し、社会住宅の質が下がらないようにし、都市部に近く需要が多い住宅でも家賃が適正家賃を超えて高くなるようにする役割を果たす。また家賃に対して質の悪い社会住宅だった場合、借家人は当局に訴えることができ、不当であれば家賃を引き下げることができる。これらの制度が特徴的なオランダの住宅市場を構成し、住宅市場におけるセーフティネットとして機能し、国民生活の住宅保障の役割を果たしてきたと言える。

ただし、社会住宅を整備してきたオランダにおいても、住宅市場の持ち家促進と自由市場化方針が取られた後、住宅価格・家賃価格の上昇と、並行して引き上げられてきた規制部門の上限家賃によって、住居費の負担を重くなっている。とりわけ、社会住宅に入居が難しい中間所得層は、自由な家賃設

定が可能な自由市場部門の賃貸住宅から選ばなければならない、その供給量も多くないのが現状だ。家賃価格は毎年インフレ率に合わせて3～4%程度上昇を続けており、特にアムステルダムなどの都市部で顕著である。アムステルダムにあつては、投資目的に海外投資家が分譲住宅を購入することが増加していたことがあり、2020年には市議会で512,000ユーロ以下の住宅を購入した場合、自身で居住しなければならない、賃貸を禁じる条例が可決されている<sup>2</sup>。新たに注目すべき現政権の政策動向は、中間所得層（年収45,000～75,000ユーロ）への低廉な家賃の住宅供給（上限家賃月額1,100ユーロ以下）として2030年までに5万戸の新規建設、加えて、長期的には30万戸以上の中間層向けの住宅家賃が平均190ユーロ下落することが想定される自由市場部門の家賃を低廉に抑制する家賃適正化法（Wet Betaalbare huur、2024年1月1日から施行。）の制定がある<sup>3</sup>。

以上に見られるオランダの事情は、低廉な家賃の住宅を確保することを目的とする住宅協会と、今日に適合した形での住宅保障のあり方を模索し、市場に介入せずに国内ニーズは充足できないという政府の強気の姿勢が窺える。オランダは移民流入による人口増加局面であるが、高齢化・都市部集中は日本と同様であり、高齢者向け社会住宅の建設計画など、生活安定の基盤として住宅に向ける姿勢は参考になろう。

## 損して得取る「レジリエンス社会」の住宅保障

本論の含意として、オランダの住宅政策と住宅市場制度を日本に導入すべき、という実現可能性の低い主張をするものではなく、増加する空き家と民間家主の賃貸住宅市場を前提とする日本において、住宅保障のあり方を模索することの重要性である。

その一つとして、住居費負担の軽減策としての恒常的な家賃補助の可能性である。コロナ禍で要件を緩和したことで採択数が急増した住宅確保給付

金は、申請業務などの課題はありながらもその必要性を示したと言える（坂庭（2021））。また生活保護制度の住宅扶助を広げる可能性も指摘される（岩田（2021））。経済的不安を抱える住宅困窮者にとって、今ある住宅を利用しながら住居費を安く抑える家賃補助の住宅保障に果たす役割は大きい。

他方、オランダの経験にあるように、家賃補助は社会手当の性格上、財政支出への予算制約・政治制約の問題は避けられないことから、家賃補助政策に依存しないためには、入居者の所得と家賃に開きのある住宅ではなく、低廉な住宅を確保することも重要となる。ただし、単身世帯が増加する今後の都市部で、戦後の公営住宅の抑制に寄与した低品質・低家賃の民間木賃アパートのような住宅を活用しても、住宅保障と呼べないことは言うまでもない（平山（2023））。だからこそ、公営住宅を中心に低廉な家賃の住宅を公的に計画的に供給することの意義についても、再び検討することが必要だ。また賃貸住宅市場の価格高騰につながる、投資目的の不動産購入の抑制を検討することも一案だ。

住宅という生活基盤に対し、住宅市場におけるリスクとセーフティネットの制度を見直し、公民一体が「レジリエンス社会」を目指し、「損して得取る」ルール整備こそ、今後の日本に求められるものではないか。■

#### 《注》

- 1 住宅確保要配慮者とは、低所得者、高齢者、被災者、障害者、子どもを養育している者、その他住宅の確保にとくに配慮を要する者など、と定義されている。
- 2 Verhuurverbod (zelfbewoningsplicht) nieuwbouw koopwoningen (新築持ち家の賃貸禁止 (専有義務)) 2020年7月8日より施行。海外勤務による一時的な貸し出しや、親族等への賃貸は認められている。
- 3 Ministerie van BZK, 2023, "Vergroten aanbod middenhuurwoningen: woningcorporaties aan zet (中間層向け賃貸住宅の供給を増やす: 住宅協会)" <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-betaalbare-huur/documenten/praktijkverhalen/2023/06/15/vergroten-aanbod-middenhuurwoningen-woningcorporaties-aan-zet> (最終閲覧日: 2023年7月14日)

#### 《参考文献》

- 岩田正美 (2021) 『生活保護解体論』 岩波書店。  
 金子勝 (1999) 『セーフティネットの政治経済学』 筑摩書房。  
 川崎直宏 (2019) 「住宅セーフティネット制度の限界と今後」 『都市住宅学』 (105), 12-18 頁。  
 — (2022) 『これからの住まい—ハウジング・スモールネスの時代へ』 岩波新書。  
 葛西リサ (2017) 『母子世帯の居住貧困』 日本経済評論社。  
 坂庭国晴 (2021) 「コロナ禍の住宅背柵と住生活基本計画、住宅セーフティネットを考える」 『賃金と社会保障』 (1780) 4-23 頁。  
 佐藤和宏 (2023) 「社会保障としての居住保障—自己責任論批判・社会保障運動・公営住宅」 『経済』 新日本出版社、62-71 頁。  
 島村玲雄 (2021) 「オランダ—自由市場化と社会住宅のターゲット化」 田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修、国立社会保障・人口問題研究所 編 (2021) 『日本の居住保障—定量分析と国際比較から考える』 慶應義塾大学出版会、211-229 頁。  
 — (2022) 「オランダ住宅政策におけるターゲット化の失敗」 週刊社会保障 76 (3170)、44-49 頁。  
 田中聡一郎 (2021) 「所得貧困、資産貧困、経済的不安定—『2019年全国家計構造調査』の検討を通じて」 『週刊社会保障』 3140、48-53 頁。  
 田辺国昭・岡田徹太郎・泉田信行監修、国立社会保障・人口問題研究所 編 (2021) 『日本の居住保障—定量分析と国際比較から考える』 慶應義塾大学出版会。  
 日本住宅会議編 (2008) 『若者たちに「住まい」を!—格差社会の住宅問題』 岩波書店。  
 平山洋介 (2020) 『「仮住まい」と戦後日本—実家住まい・賃貸住まい・仮設住まい』 青土社  
 — (2021) 「これが本当に住まいのセーフティネットなのか」 『世界』 岩波書店、189-196 頁。  
 — (2023) 「木賃アパートと住宅政策」 『都市問題』 114(5)、61-71 頁。  
 山口幹幸・川崎直宏編 (2015) 『人口減少時代の住宅政策—戦後70年の論点から展望する』 鹿島出版会。  
 渡辺久里子 (2021) 「住宅費負担と貧困—現役世代へと広がる住宅困窮」 田邊国昭、岡田徹太郎・泉田信行 (監修)、国立社会保障・人口問題研究所 (編集) 『日本の居住保障：定量分析と国際比較から考える』 慶應義塾大学出版会。

# 「企業家としての国家」を構想する

## —デンマークのイノベーション政策を事例に—

倉地 真太郎

明治大学政治経済学部専任講師

### デンマークにおけるイノベーション

欧州委員会は2023年6月に2023年版「欧州イノベーション・スコアボード」を発表した。「イノベーション・スコアボード」とはEUが毎年公表しているイノベーションの指標であり、デンマークは2023年に1位となり(2022年は4位)、続いてスウェーデン、フィンランド、オランダ、ベルギーなどの北欧・北ヨーロッパ諸国が並ぶことになった。このようにデンマークは近年EU諸国の中でイノベーションをリードする国となっている。近年はマツカートの「企業家としての国家(Mazzucato, M., 2013)」のように、国家がいかにしてイノベーションを実現するか、その方法やプロセスに注目が集まっている。デンマークは国家としてどのようにしてイノベーションを実現しているのか。そこで本稿ではデンマークにおけるイノベーションの考え方やそれを支える仕組みを紹介したい。

#### くらし しんたろう

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士(経済学)。専門は財政学、財政社会学。慶應義塾大学経済学部助教、後藤・安田記念東京都市研究所研究員を経て2019年より現職。

著書に『多文化共生社会を支える自治体—外国人住民のニーズに向き合う行政体制と財源保障—』(共著)旬報社、『財政社会学とは何か—危機の学から分析の学へ—』(共著)有斐閣、『日本の居住保障—定量分析と国際比較から考える—』(共著)慶應義塾大学出版会など。

ここでいうイノベーションとは何か。狭義の意味で言えば生産性を引き上げ、経済成長を生み出す源泉としてのイノベーションが挙げられる。だが、少なくともデンマーク国内ではイノベーションは広い意味で捉えられている。その広い意味でのイノベーションを理解するポイントが、福祉国家の進化、持続可能性の追求、デザイン思考、透明性である。

第一は福祉国家の進化である。経済成長を追求するだけでなく、福祉国家を進化させるイノベーションの取り組みが重視されている。具体的には介護ロボットや器具のような福祉設備の機能改善はサービスの効率性だけでなく、質を改善させる。このような取り組みは経済成長には直結しないかもしれないが、福祉国家財政の持続可能性を高める。

第二は持続可能性の追求である。デンマークは福祉分野だけでなく環境分野での持続可能性の追求に注力してきた国である。再生可能エネルギーの普及、カーボンニュートラルの達成のために、国だけでなく自治体・企業も一丸となって取り組んでいる。

第三はデザイン思考である。デザイン思考とは端的に言えばユーザーのニーズを追求し課題解決を行うための思考法であり、イノベーションを生み出す思考法として注目されている。デンマークではビジネスの現場だけでなく官庁でもこの思考法は活用されている点が特徴的である。確かに課題解決のために考えることは当たり前のことのように見える。だが実際にはそうではない。デンマークではデ

ザイン思考のもと、問題の原因を追求するよりも課題解決のためにスピード感を持って仮説検証を行い、トライアンドエラーを繰り返すことを重視する。これを官庁レベルでも行うため、課題解決のスピードと練度が一段と高まるのである。

第四は透明性である。デンマークではデザイン思考のプロセスそのものをオープンにし、住民や地域のアクターを巻き込んで行う点が特徴的である。もっとも、課題解決のために地域の様々なアクターが近い距離でコミュニケーションを取っていくと談合や癒着が発生する可能性がある。だが、デンマークではそれを防ぐために透明性の確保を徹底することで、イノベーションの仕組みを持続可能なものになっているのである。

以下ではデンマークのイノベーションを支える仕組みの一端を紹介しよう。

## イノベーションを支える仕組み

### 公的な研究開発税制と研究開発投資

デンマークのイノベーションはどのような仕組みによって支えられているのか。今回は具体的な取り組みとして、研究開発税制、公的研究開発投資、産業財団、EU基金について取り上げる。

意外なことであるが、デンマークの公的研究開発投資の内訳をみると、税額控除による効果と直接投資の規模（対GDP比）はOECD諸国で大きくなく、政府予算に占める割合も高くない。フィンランドを除いて他の北欧諸国よりも低い水準であり、特に租税優遇率はOECD平均よりも大きく下回っているのが特徴である。

近年の動きを見ると主に二つの変化が見られる。一つは税制優遇の拡大である。研究開発費に関する税額控除（赤字分）が2012年に導入され、コロナ禍では例外措置として2020-2021年度は研究開発費控除の大幅な引き上げが行われた（OECD、2021）。もう一つは2010年代以降の地域的なアプローチからトップダウン・クラスター的なアプローチへの変化である。2010年代以前はリージョン（広域自治体）が地域開発投資を行い、「産業

の家」という組織を作り、地域レベルでのイノベーションを重視してきた。だが、2010年代以降はリージョンによる地域開発投資を大幅縮小し、「産業の家」を廃止し、新たに13のクラスター（環境や水資源などの分野）を設置し、クラスターごとの支援を行うようになった。デンマークは大企業の数が非常に少ない国である。そのため、公的研究開発投資はほとんどが中小企業に集中している。近年は競争力のある中小企業を増やすために支援を受ける企業数を増やしている（OECD2021）。

公的研究開発投資を財源面で支えるのが、成長基金とイノベーション基金である。前者の成長基金は中小企業のイノベーションを促進したり、スタートアップの資金提供を行うことを目的に1992年に創設された。成長基金のうち、デンマークグリーン投資基金とデンマーク輸出基金との合併で設立したデンマーク輸出投資基金がエンジェル投資家へのマッチングや投資も行っている。後者のイノベーション基金は社会の難題に対してイノベティブかつ実行可能な解決策を生み出すために、起業、研究者、事業のための枠組みを構築することを目的としたものである（Erhvervsministeriet,2022）。

### 産業財団

デンマークにおけるイノベーション支援は公的研究投資だけでは全体像を捉えることができない。なぜならデンマークには研究開発投資などを行う産業財団が数多くあり、それが経済全体に少なくない影響を持ち、歴史的に福祉国家の機能を補完してきたからである（Thomsen,2017；Lund & Berg,2016）。

産業財団とは何か。一般的には会社が財団を所有して、財団が社会課題を解決するための支援を行うイメージを持つだろうが、産業財団はそうではなく財団が会社を所有する形を取っている。有名な財団としてはカールスベア財団、ノヴォノルディスク財団などが挙げられ、デンマークの名だたる企業は産業財団の企業であることが多い。産業財団による投資の存在感は近年高まってきている。実際に税財源による研究開発投資は安定

的に推移している一方で、民間財団による研究開発投資の規模が近年増加している。民間財団は公的資金だけでは難しい幅広い範囲の支援や条件整備に貢献するといわれる (Uddannelses og Forskningsministeriet, 2016)。また、研究機関に対する民間財団の助成は研究開発費総額の約15%弱を占めており、その後その割合が拡大していくことが予測されている (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2020:5-6, 46)。

なぜデンマークでは財団による投資の影響がこれほど大きな影響を持つのか。その理由はデンマークが歴史的に税負担の重い国であることと表裏一体である。もともとデンマークでは財団が1970年代まで国や自治体による福祉サービスを補完する存在として位置づけられており、歴史的に疾病基金や貧困救済基金などの役割を果たしてきた (Lund & Berg (2016)85;89)。財団自体は歴史の長いものが多いが、第二次世界大戦後は重すぎる租税負担を回避するために、当時の財団税制を利用する形で財団設立が急増した。もともと、財団は単なる高所得者の課税逃れのためだけに存続してきたわけではない。産業財団は財団が企業を所有するのでグローバル経済下において買収などのリスクから自国企業を守り、雇用を安定的に維持する機能を果たしてきたため、社会民主党や労働組合からは支持されてきた側面もあるからである。このようにデンマーク経済・福祉国家にとって、財団とはいわばカセットの「B面」であるといえよう。

## EU基金

デンマークのほとんどの研究開発投資は国内からのものであるが、EUやその他の国際機関からの研究開発投資も約8.9% (2017年時点)と一定割合を占めている (Erhvervsministeriet, 2022)。

近年、EU基金による研究開発投資規模の拡大が見込まれている。2020年12月にEUは、コロナ禍の復興計画として「次世代EU基金」を盛り込んだ修正多年度財政枠組み (総額2兆18億ユーロ、次世代基金は8069億ユーロ) に合意した。合意では過去最大規模の予算枠組みの約30%が気

候変動対策に充てられることになった (European Union, 2021)。次世代EU基金からデンマークは約115億DKKが割り当てられ、このうちグリーン経済移行を進めるための復興計画を実施予定である (Ministry of Finance, 2021)。

EU基金による補助金は国内補助金とは以下の点で性格が異なる。第一に、EUによる多年度財政枠組みは複数年度の計画であり、毎年度の補助金総額は予め決まっている。これに対して、デンマーク予算は基本的に毎年度変動がある。第二に中小企業が補助金を申請する際に、企業製品のプロダクトがどの市場を対象にしているかで、EU基金もしくは国の補助金に申請するかを決めている。つまりEU市場を狙う場合はEU補助金が活用される場合がある。第三に、EU基金による補助金は国内の補助金と組み合わせる形になっている。デンマークに限らずEU諸国はこのような特殊な形の補助金を活用しながらイノベーション支援を実施しているのである。

## 複数の財源をミックスする

これまで複数の財源手段を紹介してきたが、重要なのはデンマークでは複数の財源を柔軟にミックスさせることを重視する考え方が根付いている点である。デンマークでは、ある補助金をもらうために他の民間財団から補助金をもらうことを条件にする場合が一般的であり、複数の補助金をもらうことを前提とすることで質的保証を行っているのである。

デンマークの中小企業は複数の財源による複雑な財源調達をどのように行なっているのか。それを可能にするのがクラスターによる公的支援の存在である。先述したように2010年代以降、「産業の家」が廃止され、地域レベルの支援からクラスターレベルの支援に転換した。クラスターはベンチャー企業のネットワーキングを行い、補助金のマッチング、申請支援を行う。デンマークは小国開放経済であり、中小企業は常に国外市場に活路を見出す必要がある。クラスターは国内外の市場ニーズを分析し、それに合ったプロダクト開発、複数の補助金申請の支援を包括的に行なう。いわば中小企業向け

に無料コンサルを公的に行なっているわけである。デンマークでは国際競争力のある中小企業が多いと言われるが、それを支える仕組みの一つがクラスター支援なのである。

## 日本はイノベーション・モデルをどう構想するか

本稿では、近年のデンマークが官民の枠に囚われない包括的できめ細やかなイノベーション支援の仕組みを有していることを紹介した。翻って日本ではイノベーションの重要性は官民間わず共有されているものの、多様なイノベーションのモデルの中からどのような方法を取るのか見出せてはいない。思考プロセスから福祉国家のシステムまで包括的なイノベーション支援体制をどう作るかという点を今後検討していく必要があるだろう。■

### 《注》

- 1 本研究は JSPS 科研費 JP21H00797 の助成を受けたものである。
- 2 「European innovation scoreboard」[https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en)

- 3 デンマークは先進諸国のなかで人口一人あたりの財団数が最も多い国である (Erhvervsfundsudvalg,2012)。
- 4 デンマークの財団の所有株式簿価は約 3500 億 DKK で、これは 2010 年の上場企業の時価総額の 25%に相当する (Thomsen,2017)。

### 《参考文献》

- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. (2020).*Forskningsfinansiering - Forandringer og konsekvenser*.
- Erhvervsfundsudval(2012) *Erhvervsfundsudvalgets rapport om fremtidens regulering af erhvervsdrivende fonde*
- Erhvervsministeriet (2022) “Innovation-Ministry of Industry, Business and Financial Affairs”
- Lund, A. B., & Berg, C. E. (2016)*Dansk fondshistorie, Jurist- og Økonomforbundets Forlag*
- Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State*, Public Affairs (大村昭人訳、(2015)『企業家としての国家—イノベーション力で官は民に劣るといふ神話』薬事日報社。)
- Ministry of Finance(2021)*Denmark's Recovery and Resilience Plan- accelerating the green transition*
- OECD (2021) *R&D Tax Incentives Database*, March 2021
- Uddannelses og Forskningsministeriet(2016) *Private Fonde - En kortlægning af bidraget til dansk forskning, innovation og videregående uddannelse*.
- Thomsen, S. (2017)*The Danish Industrial Foundations*, Djof Publishing.

