

【 寄 稿 】

住宅のエネルギー効率に関する規制的手法と経済的手法

明海大学 不動産学部
柴 由花

1. はじめに

低炭素社会と循環型社会の構築においてはとりわけ新技術の導入と既存の消費型ライフスタイルの見直しの促進が重要である。現在、先進国の建築物の多くを中古住宅が占めていることを考慮すると、新築だけでなく中古住宅の再利用（リノベーション）と同時にエネルギー効率を引き上げ、住宅の流通時に環境政策目的をも達成するような方策が講じられるべきである。そのための規制的手法として住宅の流通時に認証を義務付ける方策があり、経済的手法として一定のエネルギー基準を満たした住宅に補助金や税のインセンティブを付与する方策がある。

そこで、本稿では、まず、住宅のエネルギー効率を高めるための規制的手法に関して、EU加盟国、とりわけオランダに着目して考察を行う。オランダではエネルギー効率証明制度の他、エネルギー効率を満たしていない建物については建築が許可されないといった厳しい規制を行っている。次に、エネルギー効率の高い住宅に対する経済的手法について考察を行う。オランダでは補助金によるインセンティブが付与されているが、わが国では新築住宅中心に税の減免によるインセンティブの付与が多く行われている¹。最後に、住宅のエネル

ギー効率を高めるための規制的手法と経済的手法のあり方についてまとめを行う。

2. 住宅のエネルギー効率を高めるための規制的手法

2-1. EUにおける住宅ストックの問題とEU「建築物のエネルギー性能に関する指令」

EUにおいて住宅ストックに占める持ち家の割合は、2020年には15%に達すると言われている。オランダでは、2007年には住宅ストックの数は700万戸を超えた。住宅ストックにおける持ち家の割合は高く、1971年から2006年にかけて、35%から54%に上昇した。住宅ストックの持ち家の年代別構成は、1970年から1995年に建てられた住宅が最も多く41%であった。また、1945年から1969年に建てられた住宅は25%、1945年以前に建てられた住宅は20%、1995年以降に建てられた住宅は13%を占めている²。

EUにおいては、建築部門がエネルギー消費の40%を占めるに至っていることから、温室効果ガス削減をより強力に推し進めるために、2002年に「建築物のエネルギー性能に関する指令」（Directive 2002/91/EC Energy Performance

¹ わが国の中古住宅の流通時の税制の問題を検討したもものとして、篠原正博「中古住宅市場の活性化と税制」『住宅税制論 持ち家に対する税の研究』387-426頁（中央大学出版部、2009）。

² <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-2310-wm.htm>

Building Directive、以下、EPBD という。) ³を遺した。加盟国に「エネルギー性能証明書」(Energy Performance Certificate、以下、EPC という。)のシステムを実施し、最小のエネルギー性能要件を満たすために必要な措置を講ずるよう義務付け、2006年12月以降、建築物の完成、販売、賃貸時に建築物のEPCを発行または提示することを義務づけた。2020年までに、新築建築物と大規模な改修建築物についてゼロ・エネルギーに近い基準を達成することを義務付けられ、また、小規模な建築物にもエネルギー効率性の基準適用を求められている。証明書は認定審査員が発行するもので、その有効期間は10年間である。EPBDは加盟国に対し、各国独自のエネルギー効率の最低基準値を設定することを求めているが、EUレベルでの最低基準は設けられていない。EPBDの対象となる建物は、新築建築物および1,000 m²以上の改築、宗教的建造物、仮設建造物、歴史的建造物、セカンドハウス以外のすべての建物である。

2010年に同指令は改定され(Directive 2010/31/EU)、2021年以降に新築される建築物のエネルギー収支をほぼゼロに近づけるとする規制が加わった⁴。「床面積1,000 m²以上」の改築という規定から多くの既存建物が対象から除外されていたため、面積基準から、コスト基準(建物外被又は技術的建物設備の改修の総費用が、建物の存する土地の価額を除く建物の価値の25%以上の場合)、および面積基準(建物外被の表面積の25%以上を改修する場合)に改められた。

2-2. EU加盟国のエネルギー効率証明制度

EUの指令を受けて、加盟国は国内法制化を図り、建築物に対してエネルギー性能の認証システムを導入している⁵。

オランダでは、エネルギー・パフォーマンスを重視する「建物エネルギー効率規則」(Besluit energieprestatie gebouwen)が制定され、2008年1月1日から、売買や賃貸に際して、全ての家や建物にエネルギー効率証明書(energieprestatiecertificaat)が要求されている⁶。ただし、1999年以降に新築された住宅や取引にあたり売主と買主がともにエネルギー証明を申請しないとされた場合は除外される⁷。エネルギー効率証明は、建物の暖房、温水給水、照明、換気および冷房に関するエネルギーについて、数量化される。

オランダは長い間EUのエネルギー効率証明制度の導入に反対してきた。新たな制度に対する反発やコストがかかること、義務の増加といったことがその原因であった。実務的には、エネルギー効率証明制度に対する義務はあまり注意を払われていないといった問題がある。また、エネルギー効率証明に関する現行法は強制力をもっていないため、多くの住宅所有者が認証を回避することが

Buildings Directive Country reports 2008.

http://www.epbd-ca.org/Medias/Pdf/EPBD_BuPLa_Country_reports.pdf

なお、イギリスでは、住宅の売買には、登記証書や地籍図、標準的な検査報告等の書類一式を、売主が検査機関に依頼して作成し、買主に渡すことを義務付け、住宅の履歴がわかる法定住宅情報パックHIP(Home Information Pack)が必要であったが、2010年5月に廃止された。しかし、新築、売買、賃貸借時に建物オーナーに対して、省エネ性能評価書の取得と取引相手への提示を義務づける制度は存続している。

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+communities.gov.uk/housing/buyingselling/homeinformation/>

http://www.internationalplanninglaw.com/templates/mercury.asp?page_id=1567&country_id=7

⁶ オランダにおけるエネルギー効率に関する法規制については、以下に詳細である。Fred Hobma, Netherlands, Stephan Mitschang ed, Energy Efficiency and Renewable Energies in Town Planning Law, at27-35 (2010).

http://www.internationalplanninglaw.com/templates/mercury.asp?page_id=1567&country_id=7

⁷ Dirk Brounen, Nils Kok, Jaco Menne, Energy Performance Certification in the Housing Market Implementation and Valuation in the European Union, at6(2009). http://www.erim.eur.nl/ERIM/Research/Centres/Erasmus_Real_Estate_Centre_ERECC/Content%20only/Energy_Performance_Certification_in_the_Residential_Sect.pdf

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:001:0065:0071:EN:PDF>

⁴ 萩原愛一「建物のエネルギー性能に関するEUの指令—ゼロ・エネルギーをめざして—」外国の立法246号17-41頁(2010)。

⁵ 主要な加盟国の取組みについては、以下を参照。Implementation of the Energy Performance of

できるといった問題がある。したがって、現在、エネルギー効率証明制度による効果は限定的であると考えられており、中古住宅のストックのエネルギー効率を改善するためには、すべての家庭がエネルギー効率証明を行う必要があるといわれている⁸。

2-3. 新築住宅のエネルギー効率と建築許可

ヨーロッパでは、土地利用と建築は環境関連の許可制度によって規制されていることが多いため、新たに建築を行う場合、建築許可の手続きとエネルギー効率の基準とを重複させることで規制の効果を高めることが可能である。

オランダでは、住宅法 (Woningwet) および建築規則 (Bouwbesluit) によってエネルギー効率係数 (energie prestatie coefficient) が規定されている。建物の新築にあたり、日本の建築確認に相当する環境許可 (omgevingsvergunning)⁹が必要であるが、一定のエネルギー効率を達成していない新築建物に建築許可が下りず、非常に強い規制となっている。エネルギー効率係数の基準は年々厳しくなっており、2011年1月から、住宅のエネルギー効率係数は0.6に引き下げられている¹⁰。かかるエネルギー効率にかかる規制によって、新築住宅のエネルギーの30%が削減されているといわれている¹¹。

建物の所有者が、当該建物を改築、増築した場合、新築住宅に適用されるエネルギー効率の要件を満たす必要はない(建築規則5.14条第2項)。しかし、完全に建物を改築する場合、新築住宅に適用されるエネルギー効率の要件を満たす必要がある(建築規則5.14条第1項)。

環境許可に際して、エネルギー効率にかかる規

⁸ なお、エネルギー効率証明制度によって高い認定を受けた住宅ほど取引価額も高いとの調査結果が得られている。Supra note6, at12-13.

⁹ フレッド・ホブマ、柴由花「都市計画及び開発の法における規制緩和—オランダの新たな環境許可—」土地総合研究18巻3号81頁以下(2010)。

¹⁰ Staatsblad 2010, 728.

¹¹ The Netherlands—Energy Efficiency Action Plan 2007, at 28.

制は、中古住宅に適用されない。住宅法は、新築住宅について、安全、健康、実用性、エネルギー効率および環境に関する技術的規定を明示する一方(住宅法2条1項)、中古住宅に関して、安全、健康および実用性については明示しつつも(住宅法2条2項、4項)、エネルギー効率については除外している。なぜなら、オランダでは、既存の建物に関して過去に建築許可がなされた以上、中古住宅の所有者には「既得権」があるため、新たな規制によって自宅の改築を強制されることはないとされているからである¹²。

2-4. わが国における住宅のエネルギー効率に関する政策

近年、住宅政策は「量から質へ」と政策が転換され、住生活基本法の制定によって、広さなどの住環境の質が重視されるとともに、住宅の耐久性や省エネなどが重視されている。また、中古住宅のストックも46万件(2009)と新築の着工戸数に匹敵する規模となっていることから、中古住宅の流通促進と住宅部門のエネルギー効率の改善が必要となっている。

わが国では、住宅に関する省エネ基準が輻輳しており基準が統一されていない。住宅の省エネルギー基準には、①エネルギーの使用の合理化に関する法律(以下、「省エネ法」という。)に基づく基準(次世代省エネルギー基準(平成11年省エネルギー基準))、②住宅の品質確保の促進等に関する法律に基づく評価方法基準(平成13年国土交通省告示第1347号)とがあり、後者における省エネルギー対策等級4が次世代省エネルギー基準に対応している。さらに租税特別措置法における「一定の省エネ改修工事」においては、「家屋について行う国土交通大臣が財務大臣と協議して定めるエネルギーの使用の合理化に資する修繕又は模様替えの工事」(平成20年国土交通省告示第513号)によって①の次世代省エネルギー基準以上とすることが要件とされている。

¹² Hobma, supra note6, at 34.

建物に関しては、省エネ法が省エネ措置の届け出を義務付けている。平成20年にこれまで2,000㎡以上の床面積が300㎡以上とされたことから、今後は、戸建てや木造アパートなども対象となる場合がある。

省エネ法はまた、建築物の販売又は賃貸の事業を行う者に、一般消費者に対し省エネ性能の表示に努めることとしており（省エネ法第86条）、これを受けて、「住宅省エネラベル」が導入されている。国土交通省・経済産業省より定められた省エネ基準をクリアする住宅に対して「住宅省エネラベル」を表示できる。対象となるのは分譲住宅・請負（注文）住宅の新築の一戸建て住宅である。

長期優良住宅の普及の促進に関する法律は住宅についての住宅性能評価に関する措置を講じており、エネルギーの使用の効率性について一定の基準を設けているが、その基準は、住宅の品質確保の促進等に関する法律に規定する評価方法基準に準じている。長期優良住宅認定等計画申請に建築確認申請書を添付して、建築基準関係規定の適合審査を申し出ること（確認の併願）が可能である。長期優良住宅の普及の促進に関する法律に基づき所管行政庁が行う長期優良住宅建築等計画の認定を支援するため、認定申請に先立って、登録住宅性能評価機関は、申請者の依頼に応じて、当該計画に係る技術的審査を行い、申請者に対して適合証を交付している。

自主規制としては、「CASBEE 評価認証」がある。「CASBEE」（建築物総合環境性能評価システム）は、建築物の環境性能で評価し格付けする手法であり、省エネや省資源・リサイクル性能といった環境負荷削減の側面はもとより、室内の快適性や景観への配慮といった環境品質・性能の向上といった側面も含めた、建築物の環境性能を総合的に評価するシステムである。財団法人建築環境・省エネルギー機構が第三者としての確・妥当であるかを審査し確認する。認証の結果は、認証書の発行とともにホームページ上に公表される。

以上のように、わが国では、新築住宅について、届け出、ラベリング、計画の認定および自主規制

といった緩やかな規制によってエネルギー効率を高める方策が採用されている。しかし、エネルギー効率に関しては住宅の流通時に提示を義務付けられていない上、新築の場合も建築確認の要件とはなっておらず、結果的に厳しい規制になっていない。消費者の自発的な行動を誘引する措置にとどまっている。

省エネ基準はもっぱら新築住宅に対して適用されているが、努力義務を課すにとどまる。効果を高めるのであれば、建築確認にエネルギー効率を盛り込むなどして、規制的手法を取り込む方法が必要である。また、エネルギー効率の高い中古住宅を流通させるためには、EUのように住宅の流通時に「エネルギー効率証明書」を義務付けるなどの手立てが考慮される必要がある。

3. エネルギー効率の高い住宅に対する経済的手法

3-1. EU加盟国における補助金と税の減免

規制的手法はともすれば財産権の侵害ともなりうる。また、規制が個人の経済的活動を阻害することが考えられる。そこで、補助金等によって建物のエネルギー効率を高める設備投資に支援する方法が採用されている。

オランダでは、法的規制によって新築住宅に対する要件に適合するように中古住宅を改築することは難しいので、補助金によって促進している。

省エネ対策のため、エネルギー効率に応じて300ユーロもしくは750ユーロまで助成されるスキームが導入され（Rijkspremie Meer Met Minder）、2010年7月、政府によって1,500万ユーロの財源がこの補助金スキームのために割り当てられた。このスキームは2011年末まで実施される予定であったが¹³、2010年11月末に財源切れとなった。

¹³ Regeling van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 8 juli 2010, nr. BJZ2010019140. http://www.meermetminder.nl/meer_met_minder-subsidies

家庭用のエネルギーに対する補助金として、再生可能なエネルギー、ヒートポンプに対する国からの補助金のほか、地方自治体による補助金がある。以前は、エネルギー証明の認証コスト（約 150～200 ユーロ）の経済的負担に対して、エネルギー税（Energiebelastung Regulierende）を財源とする補助金が支給されていたこともある¹⁴。

EU 各国は住宅の流通にかかる税がわが国に比べ少ないといったことや補助金による経済的手法が取られていることから、エネルギー効率に関して、税の減免等による経済的手法を採用している国は、多くはない。

EU においては VAT の税率が高いため、中古住宅の改築、修繕にかかる軽減税率の適用が問題となる。軽減税率は税収を減少されることから適用が基本的に禁じられているが、エネルギー効率を高める設備等には軽減税率を適用すべきであるとの見解もあり得る。改正された EU 2009 年指令（2009/47/EC）は、労働集約型のサービス業について、一定の軽減税率の適用を加盟国に認め、個人住宅の改築、修繕（供給されるサービスの価値の重要な部分を占める材料を除く）についても労働集約型サービスとして軽減税率の適用を無期限に認めている。オランダでは、2011 年予算案において、住宅の改築にかかるサービスにかかる VAT の税率を時限的に 19% から 6% とすることとされた。

イタリアでは、2007 年から既存建築物の省エネ改修工事に対する所得税減税（*detrazioni per la riqualificazione energetica*）が行われている。対象となる工事や機器購入にかかった費用の一部が所得税から控除され、5 年から 10 年に分けて還付される。特に、二重窓枠の設置や床・壁の断熱化などの改修工事、家庭用の温水用ソーラーパネルの設置、ボイラー暖房設備の交換に対しては、費用の 55% と高い控除率が設定されている（既存建築物全体のエネルギー改善工事については、上

限 10 万ユーロ。）である。

フランスでは、エネルギー効率化基準に適合した住宅について、5 年間、不動産税（*Taxe Foncière*）を免除している。また、住宅のエネルギーの改良工事を実施する際に、エネルギー効率の高い設備（ヒートポンプ、二重ガラス、断熱材など）を購入した場合、その費用の一部を所得税から控除することができる（*crédit d'impôt de développement durable*）。控除の範囲は、15%～50% で、設備によって異なる。

イギリスでは土地の取引に対して直接課税される土地印紙税¹⁵（*Stamp Duty Land Tax*）がある。土地印紙税は文書に対する課税ではなく、土地の市場価額が課税標準である¹⁶。ゼロカーボンの新築住宅については、土地印紙税の減免を認められている¹⁷。当該新築住宅の取得価額が 50 万 £ 以下の場合、この取引にかかる土地印紙税は免除され、50 万 £ を超える場合、15,000 £ の減額が受けられる。この減免措置は 2007 年からの 5 年間の時限立法である。対象となるのは、公認の評価士が認証したゼロカーボンの新築住宅に限られる。

3-2. わが国における住宅のエネルギー効率と経済的手法

わが国では、新築のエコ住宅¹⁸に対して、様々な

¹⁵ イギリスの土地印紙税全般については、菅本太郎、平川栄子「印紙税・土地等取引税」イギリス住宅税制研究会編著『イギリスの住宅・不動産税制』200-224 頁（財団法人日本住宅総合センター、2009）。

¹⁶ 付加価値税の税率が高い EU 各国では、流通税（登録免許税及び印紙税）の税収は少なく、それらは売却時に実現した不動産の価値の増加に課税されるべき付加価値税の代替と見なされている。Sijbren Cnossen, *VAT Treatment of Immovable Property*, at 12, Victor Thuronyi, ed, *Tax Law Design and Drafting* (volume 1; International Monetary Fund: 1996).

¹⁷ <http://www.hmrc.gov.uk/ria/9-zero-carbon-homes.pdf>

吉村政徳「英国土地印紙税」海外住宅・不動産税制研究会編著『欧米 4 か国における住宅・不動産関連流通税制の現状と評価』4-31 頁（財団法人日本住宅総合センター、2009）。

¹⁸ エコ住宅（新築）とは、省エネ法に基づくトップランナー基準相当の住宅、および省エネ基準を満たす外壁、窓等を有する木造住宅をいう。

¹⁴ Milou Beerepoot, *Energy policy instruments and technical change in the residential building sector*, at 96 (2007).

商品やサービスと交換可能なエコポイントを付与している。エコポイントは補助金の一種であり、住宅の買替えを促進する効果がある。申請のためには、住宅の品質確保の促進等に関する法律に基づく登録住宅性能評価機関が発行するエコポイント対象住宅証明書等が必要である。中古住宅に対するエコリフォーム¹⁹についても、エコポイントが適用される。

他方、わが国では、エネルギー効率の高い新築住宅の取得に関する税を減免する手法が多く採用されている。

長期優良住宅の普及の促進に関する法律に基づく「認定長期優良住宅」を新築した場合の住宅ローン控除については、通常の控除額に20%上乗せした控除額が適用されている(措法41の19の4)。

さらに、中古住宅に「一定の省エネ改修工事」を行った場合、改修工事のローン残高の一定額(上限1,000万円)を5年間にわたり所得税額から控除する特例が導入されている(措法41の3の2)。特例の要件として、建築士、指定確認検査機関、登録住宅性能評価機関の発行した増改築等工事証明書の添付が必要である。

借入金ではなく自己資金で省エネ型のリフォームを行った場合等、工事費用の一定割合を控除する特例が所得税法に設けられている(措法41の19の3)。一定の要件に合致するリフォームを行うと、該当工事代金の200万円までを上限にその10%が、工事を行った年分の所得税額から控除される。

固定資産税については、「認定長期優良住宅」のうち新築住宅に減額措置が講じられている(地方税法附則15条の7)ほか、省エネ改修工事(熱損失防止改修工事)を行った住宅の翌年分の固定資産税額(120㎡相当分までに限る)が1年間、3分の1減額される(地方税法附則第15条の9第9項)。

3-3. 経済的手法の問題

一般的に市場がエネルギー効率の投資に最適な

レベルを供給していない場合、補助金が採用される。しかし、補助金には、予算制約があるため、一定の予算内で補助を受ける人数が制限される。また、この方法は、規制的手法と異なり、自発的な行動を誘引するにとどまる。さらに、補助金はフリーライダーの問題を生じるといった欠点がある。

税の減免は補助金と同様の効果があるが、予算制約を受けない点で補助金よりも使いやすい面がある。また、税の減免は、補助金に比べ、交付の手続きがないため、執行が容易であるといったメリットがある。しかし、一番大きな問題は、公平を損なう点にある。特に、所得税や固定資産税の減免の恩恵が大きいのは所得が高い層や固定資産の所有者であり、低所得者や固定資産を所有していない者には、その効果が及ばないことから、環境政策の効果も限定的にならざるを得ない。

4. まとめ

住宅のエネルギー効率を高めるためには、設備投資が必要であることから、循環型社会、低炭素社会を構築するためには規制的手法だけではなく、補助金や税による経済的インセンティブの付与といった仕組みも必要である。

EUでは、住宅のエネルギー効率を改善するために、エネルギー性能証明制度が義務付けられているが、中古住宅の場合にかかる方法を強制するのは難しい。新築住宅の場合であれば、建築確認に環境基準の要件を絡ませる方法が最も効果的ではあるが、この方法は中古住宅には及ばない。そこで、補助金等によってエネルギー効率の高い設備への投資を促進している。

わが国では、これまで新築住宅の建設を促進するため、税による様々なインセンティブが付与されてきたが、中古住宅の流通を阻害する一因ともなっている。これからは低炭素社会と循環型社会を構築するために、かかる税制を再構築する必要がある。その際、税による経済的手法だけでなく、

¹⁹ 「窓の断熱改修」「外壁、屋根・天井または床の断熱改修」は「エコリフォーム」とされる。

規制的手法についても併用していくことが望ましいだろう。エネルギー効率の高い住宅の流通を普及させるために、わが国でも建築確認に省エネ基準を盛り込む方策や中古住宅にも「エネルギー効率証明書」を義務付けるなど規制的手法を取り入れた上で、税の減免等によるインセンティブを付与する方策が必要である。

わが国では、現在のところ、住宅の取得、保有において、種々の税負担軽減措置が存続しているが、中には時代遅れとなった措置も少なくないことから、環境政策の観点から大幅に見直し、既存税制をグリーン化していく必要がある。その上で、新たな環境政策に即した住宅税制が構築されるべきである。その場合、中古住宅にも新築住宅と同様の税制の軽減措置を講じなければ、新築住宅と中古住宅の取引の中立性を阻害する結果となりうるので、同様の措置を講じるべきである。もっとも、税による経済的手法は、公平を犠牲にしても得られる政策的効果が大きいといえる場合に限り導入すべきである。

近時、租税別措置の適用実態を明らかにし、その効果を検証できる仕組みを構築するための法律、「租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律」（以下、「租特透明化法」という。）が制定されたが、環境政策と租税政策とは複雑に交錯しているため、両者をパッケージとして政策評価しないと、税負担軽減措置の適正な評価を行うことは困難である。また、独立した第三者機関によって行われないと、適正な評価は望めない。さらに、地方団体の課税権の行使による減免については「租特透明化法」の対象とならないことから、こうした減免等については地方団体の施策と併せて評価されるべきで、やはり第三者機関による適正な評価が行われる必要がある。

謝辞

研究に際して、社団法人不動産流通経営協会より研究助成（平成 21 年度）および平成 22 年度科学研究費「低炭素社会と循環型社会の統合のため

のインセンティブ税制」（採択番号 22530036）の助成を受けたことに深謝申し上げる。

また、本稿の執筆にあたりオランダデルフト工科大学フレッド・ホブマ (Fred Hobma) 准教授から資料の提供を受けたことに感謝する。