

EU の住宅・建築物ストックにおける脱炭素対策

小林 浩史

はじめに

EU では住宅・建築物分野における脱炭素政策に力を入れており、中でも既存ストックの省エネ改修にフォーカスした政策を展開している。1 年前の本コラムで紹介したとおり¹、2020 年に発表された「リノベーション・ウェーブ戦略」の中で 2021 年末までに省エネ建築物指令を改定するとしていたが、2021 年 12 月にその指令案が公表されたところである。新築と異なり既存建築物の大規模省エネ改修には様々な困難が存在するが、EU ではあらゆる政策手段を駆使して住宅・建築物分野での脱炭素に取り組もうとしている。ここでは指令案の概要を紹介するとともに、我が国への示唆について述べることにしたい。

1 EU 改定指令案の概要

省エネ建築物指令の正式名称は「建築物エネルギー性能指令 (EPBD)」であり、その目的は、EU 域内の建築物のエネルギー性能向上及び建築物部門からの温室効果ガス排出量の削減を促進すること、とされている。改正指令案では、各国に対して以下の取り組みを講じることを求めている²。

①国ごとの建築物リノベーション行動計画

EU 各国は、以下の項目を盛り込んだ年次別行動計画を策定する。

- ・既存住宅・建築物ストックの年間改修率の目標値
- ・エネルギー性能評価 (EPC) の種別ごとのエネルギー需要量
- ・大規模改修実施済みストックの 10 年ごとの目標値

また、次の事項を盛り込んだロードマップを策定する。

- ・エネルギー消費に占める再エネの割合
- ・冷暖房における化石燃料ボイラーのフェーズアウト計画
- ・建築資材のライフサイクル全体の温室効果ガス排出量の削減目標

これらの行動計画とロードマップを各国は 2025 年 1 月 1 日までに EU に提出する。また、その後も 5 年ごとに改定を行う。

②不動産取引におけるエネルギー性能要求

不動産物件を売買・賃貸する場合の省エネ要求水準を以下のように設定する。これにより、不動産市場で取引するためにはエネルギー効率が劣悪な住宅・建築物の省エネ改修が必要となる。(EPC 格付けは A から G までの 7 等級)

- ・2027 年 1 月からは、最低でも EPC 格付けの F 評価以上であること
- ・2030 年 1 月からは EPC 格付けの E 評価以上であること
- ・住宅 (賃貸アパートメント・分譲マンションを含む) については目標年度が 3 年ずつ後倒しされる

なお、この規制は不動産取引の対象から劣悪な物件を除いていくことを目的としており、持ち家に居住し続けることやビルの自己利用を規制するものではない。

③大規模省エネ改修の定義

改定指令案では「大規模改修」の要求基準を次のように定義している。

- ・2030 年以前 n-ZEB 水準を満たす改修であること³
- ・2030 年以降 ZEB 水準を満たす改修であること

なお、2021 年 12 月に制定された EU タクソノミ細則では、「大規模改修」に該当するか、従前比で 30%以上の一次エネルギー効率の改善を実現したものを持続可能な活動と認めている。

④改修促進のための財政支援

EU 各国は、既存ストックの改修促進のため、あらゆる支援措置を講じることとされており、政策メニューとしては省エネ改修融資、税の還付措置、付加価値税での特例などが例示されている⁴。また、EU 基金からの拠出や建築物分野の排出権取引制度 (ETS) からの収益を充当するとしている。この ETS 収益とは、EU が新たに提案しているスキームで、既存の製造業、サービス業の排出権取引市場とは別立てで、住宅・建築物への熱供給事業者に対してキャップを課してクレジット購入を求めるものである。

なお、各国の支援に当たっては以下のような規定も盛り込まれている。

- ・化石燃料ボイラーへの助成はいかなるスキームであっても禁止する
- ・洪水等の自然災害リスク地域内にある物件への支援は行わないこと
- ・建物所有者への支援を行う際は、家賃補助のように賃借人への支援につながるような施策を検討すること

2 透明性の向上と各国間の基準の整序化

今回打ち出された省エネ建築物指令は、もう一つの目的も有している。それは、加盟各国が本気で省エネ改修に取り組んでいるか確認することにある。この制度の根幹をなすのは建築物の省エネ性能評価と格付けだが、実はこの点は各国の裁量に委ねられてきた面がある。欧州は地理的・気候的に大きく異なるため、省エネ基準の要求水準はエリアごとに差異が設けられており、省エネ性能格付けの運用も各国の裁量に任されてきた。

それを改めるため、今回の建築物指令改正案では、域内の4つのゾーンごとにZEBとZEHの要求水準を定量的に規定している⁵。また、各国に対して建物ごとの詳細なデータベースの整備と公表を求めている。EPCスキームの運用を統一するため、AからG評価までの建築物の分布が均等となるように求め、最上級(A)はZEB水準と同等としたほか、最低等級(G)には総ストックの15%を割り当てると一律のルールが設けられた。

3 実施に向けての課題

今回示されたEUの省エネ建築物指令案は野心的な内容だが、実地での実現に当たっては課題が大きい。新築の場合と異なり、既存建築物に対する大規模な断熱性改良工事は技術的に困難であり、コスト面での負担も大きい。東欧諸国では社会主義時代の低スペックでビンテージの古い集合住宅も多く抱えている。

今回の法案では、住宅・建築物ストックの下位クラスをターゲットとして大々的に改修を行い、省エネ性能の底上げを図ろうというものであり、2030年までに3500万戸の改修を進めるとの野心的な目標を打ち出している。だが、大規模改修が想定通りに進捗しない場合、改修未了のストックは不動産取引から排除されることから、大量の座礁資産が滞留するといったリスクも抱えている。

EUから離脱したイギリスでは、一足先に2018年からEPC格付けの下位等級(F及びG)物件の賃貸住宅市場での取引を制限しているが、イングランド銀行の検証によれば、この政策の導入により下位等級の物件

の資産価値が5千から9千ポンド減価したとしている。イギリスの政策はEUと同様、建物所有者に省エネ改修を促す目的で導入されたが、イングランド銀行の分析では政策による移行リスクが顕在化した面も否定できないとしている⁶。

断熱性能の悪い住宅には高齢者・年金生活者や移民などの社会的弱者が居住しているケースも多いと思われる。大規模改修や暖房設備の取り替えを求められても資金的余裕がなく、行政で思い切った支援策を講じない限り、進捗はおぼつかない。

また、EUでは住宅政策が移民・低所得者地域や貧困地域対策といった地域・社会政策とも密接に絡み合っている。自治体や中央政府の限りある財政資源をこうした一部の階層や地域に重点的に投入することについて、それぞれの国や地域でどこまで同意が整うかについては、今後の展開を待たねばならないと思われる。

おわりに

EUでは、エネルギー部門や産業部門と並んで温室効果ガスの主要排出源である住宅・建築物部門での取り組みに力を入れている。こうした施策は、社会的弱者や低所得層への重点的な財政面・金融面でのサポートを伴うものであり、国民的合意や理解が必要となる。また、不動産取引への規制は、EU市民の個々の財産に対する直接的な制限であり、かなりの劇薬と言える。

今回EUがそうしたリスクを冒しても既存住宅・建築物ストックでの脱炭素政策を法制化する背景には、この分野に踏み込まねば温室効果ガス削減目標の達成がおぼつかないという危機感があると思われる。EUは従来から「公正な移行」を強調しているが、「省エネ改修弱者」を生み出さないようにするためには、実行段階での細心の制度運営が必要となろう⁷。

我が国でも、全体の排出量の3分の1を占める住宅・建築物部門での取り組みを進めているが、新築物件のゼロエミ化が主体であり、既存ストックでの取り組みは省エネ機器への買い換えで対処しようとしている印象が強い。今後、気候変動を生き抜いていく強靱なストックを整えていくためには、既存住宅・建築物分野での取り組み強化が急務である。その点からも、あえて火中の栗を拾う決断をしたEUの政策動向をフォローしていくことは重要ではないだろうか。

¹ 視点・論点 2020年12月「EUに見る移行社会への対応状況：住宅・建築部門での省エネ促進戦略」

² <https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/proposal-recast-energy-performance-buildings-directive.pdf>
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6683

³ ZEB(ゼロエミッションビル)とは、エネルギー需要の全量をオンサイトの再エネ設備でまかなうか、再エネ由来の地域熱供給事業でカバーされているものを指す。n-ZEB(ニアリー-ZEB)は、必要エネルギーの大半がそうになっているものを指す。(指令案別表 III)

⁴ 指令改正案と同時に出された EU 事務局とりまとめレポート参照。各国の先駆的な政策や制度について「好事例集」として紹介しており、参考にすべき事例が多い。

<https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/swd-on-national-long-term-renovation-strategies.pdf>

なお、今回の指令案には mortgage portfolio standard を検討するとの規定もある。指令案での定義は「EU タクソノミが要求する持続可能な経済活動基準に準拠した建築物分野でのエネルギー消費に整合させるべく、モーゲジポートフォリオの中位値の省エネ性能を徐々に引き上げていくように金融機関を誘導するメカニズム」とされている。ABN アムロ銀行では、自社のモーゲジポートフォリオをパリ目標に整合させる移行計画を SBTi に準拠して定めており、2025 年までに平均で C 等級を、2030 年までに全物件で A 等級を達成する予定としている。EU 指令案ではまだ詳細なスキームが示されていないが、こうした流れを金融政策面で誘導するものと思われる。

⁵ 指令案別表 III

⁶ Bank of England Staff Working Paper No.918. “climate policy and transition risk in the housing market,” April 2021.

<https://www.bankofengland.co.uk/working-paper/2021/climate-policy-and-transition-risk-in-the-housing-market>

⁷ EU の欧州委員会は 2020 年 10 月にとりまとめた「エネルギー貧困層への提言」のなかで、域内には十分な暖房を得られていない 3400 万世帯ものエネルギー弱者が存在しており、重点的な支援が必要であるとしている。ただ提言事項は総論的な内容にとどまっており、具体化はこれからと言える。