

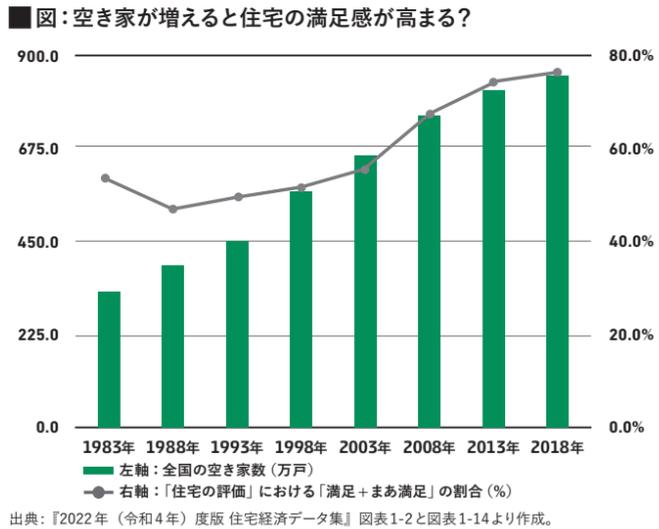
# 環境社会政策としての「空き家」改修 —「燃料貧困」対策とCO<sub>2</sub>削減、雇用創出の効果も

「東京大学大学院人文社会系研究科社会文化研究専攻准教授」  
祐成保志 Sukeonari Yasushi

健康的で安全な住まいに「住む」ということは、人間の生存にとって最も基本的な条件のひとつだ。しかし、現実には最低限の住環境を得ることできない、いわゆる「住宅弱者」が存在する。その意味で、空き家など既存住宅の活用は、それ自体が社会課題の解決につながる重要な施策と言えるだろう。一方、築年数の古い空き家の場合、そのままでは性能が不十分であり、健康な生活を営むには問題も多い。本稿ではハウジングの観点から、既存住宅の断熱性向上がもたらす「燃料貧困」の解消、さらに地球規模の環境問題であるCO<sub>2</sub>削減という、ふたつの面での社会的効用について考察する。

## 住宅の満足感と空き家の関係

国土交通省が5年ごとに実施している「住生活総合調査」には、住宅についての評価（満足感）をたずねる項目がある。これまでの回答の推移を見ると、住宅に対する満足感が上昇してきたことがわかる（図）。肯定的な評価（「満足」と「まあ満足」の合計）は、1988年には47.6%であり、否定的な評価（「多少不満」と「非常に不満」の合計）よりも少なかった。その後もしばらくは否定的な評価と肯定的な評価が拮抗していたが、2003年からは肯定的な評価が優勢となった。最新の2018年の調査では、肯定的な評価は76.3%で過去最高であつ



た（1）。

住宅の主観的な評価については慎重な分析が必要である。住宅の質は性能、快適性、立地、価格などが絡まり合っている。そして、評価は回答者の属性、ライフスタイル、価値観の影響を受ける。私たちの多くがコロナ禍で経験したように、同じ住宅に住んでいたとしても、ライフスタイルが変わればその評価は一変する。とはいえ、住宅の質が悪化もしくは停滞していたならば、満足感が一貫して上昇することはなかっただろう。この30年間は、消費者にとって悪くない時代だったのかもしれない。一方で、1988年に394万戸だった空き家は、2018年には849万戸に倍増した。かつてなく空き家が問題視されるようになった

のも、同じ30年間の出来事である。

空き家の増加と住宅の満足感の上昇は、矛盾するわけではない。空き家は、人と住宅のミスマッチが解消されることによって生じる現象でもあるからである。より質が高く、ライフスタイルに合った住宅に、手が届く費用で住み替えられるならば、元の住宅が空き家になったとしても、住み替え先の住宅に対する評価は高くなるだろう。逆に、そうした選択ができない状況では、住宅に対する評価は低くなるはずである。このように考えると、空き家が増えると住宅の満足感が高まる、という関係が想定できる。私たちは、空き家を踏み台にして、住宅の満足感を追い求めているのではないか。本稿は、この問いを念頭に置きながら、住宅の省エネ性能

のは比較的最近のことである（3）。初めて住宅の省エネ基準が定められたのはオイルショック後の1980年で、「旧基準」（断熱等級2）と呼ばれる。92年には「新基準」（断熱等級3）、99年には「次世代基準」（断熱等級4）へと強化された。ただし、これらはあくまでも推奨基準であり、義務ではなかった。国土交通省の2018年度時点の推計によれば、人が居住する住宅ストックのうち、次世代基準の断熱性能をみたす住宅は11%にとどまり、新基準が22%、旧基準が37%を占める（4）。残る30%の住宅は、省エネ基準が制定される前に建てられたもので、その多くは無断熱と見られる。

空き家はこの推計から除外されているが、国土交通省の「空き家所有者実態調査」（5）によれば、空き家のうち約7割が1980年以前の建築であり、賃貸や売却の予定もなく、利用のあてがない「その他」の空き家ではさらにこの割合が高いことから、その大半は無断熱または断熱性能が低い住宅であろう。2020年10月に菅義偉首相（当時）が「2050年カーボンニュートラル」を宣言した頃から、住宅の省エネ化に向けた変化は加速している。翌年10月の「地球温暖化対策計画」と「第6次エネルギー基本計画」は、2050年の住宅ストック平均で、ZEH（ゼロ・エネルギー・ハウス）水準の省エネ性能を確保するという目標を掲げた。2022年の改正建築物省エネ法はこの方針を具体化したもので、すべ

ての新築住宅に省エネ基準への適合を義務づける（2025年度までに施行）とともに、より高度な省エネ性能への誘導を図る。住宅の断熱は、省エネだけでなく、健康の増進という観点からも重視される。あわせて気密性も高めることで、住宅内の温度差が小さくなり、ヒートショックなどの健康への悪影響を軽減できることが知られている（6）。健康をもたらす空間と気候変動対策という価値を考慮に入れるならば、断熱性能の向上には、見えやすい経済的利益にとどまらない効果がある。

とはいえ、省エネ基準への適合が義務づけられるのは新築の住宅だけであり、既存の住宅は対象外である。そもそも、断熱性能は建設時期による違いが大きい。省エネ基準の義務化と基準のさらなる強化によって、新築住宅と既存住宅の質の差は広がる。そして、質の高い住宅を入手できる人と、できない人が分かれることに目を向ける必要がある。所得の高さ・低さと住宅の質の高さ・低さが相関することが明らかにされている（7）。カーボンニュートラルのための政策は、その進め方次第では、住宅の不平等を拡大しかねない。

## 燃料貧困 (Fuel Poverty) の概念

政府の計画において、住宅の省エネ基準は、環境・エネルギー政策と建設産業政策をつなぐ位置にある。ここでは、住宅のモノの側面が重

## 省エネ基準の変遷

住宅の省エネ性能が重視されるようになった

に焦点をあてる。「住生活総合調査」は住宅の各要素についての評価もたずねている。「断熱性」と「省エネ性」は、高齢者への配慮や災害に対する安全性と並んで、不満感が高い項目である（2）。住宅の省エネ性能の向上は、個々の居住者の満足感だけでなく、脱炭素社会に向けた転換において重要な位置を占めることから、近年の政策の焦点となりつつある。

視されており、住居で暮らす人々への関心は弱い。政府は、人々の必要や負担能力が一律ではないことにも、十分に注意を払うべきではないだろうか。これは、省エネ化を推進する政策に、社会政策の視点を取り入れることを意味する。「燃料貧困」(Fuel Poverty、以下ではFPと表記することもある)の概念は、そのための手がかりになると思われる。

イギリスで2000年に制定された適温住宅・省エネ法(Warm Homes and Energy Conservation Act)は、FPを「所得が低く、適切なコストで適温を維持できない住宅に暮らす世帯に属する人」と定義した(8)。2001年の燃料貧困戦略は、エネルギーコストに所得の10%以上を支払う世帯をFPとみなした。政府がFPを定量的に把握することには重要な意義があったが、この基準では、高所得で大量のエネルギーを消費する世帯も含まれてしまう。そこで、世帯の経済状況と住宅の省エネ性能の双方を反映すべく改良が図られた。2015年には「低所得/高コスト」(LHC)指標が、2021年には「低所得/低エネルギー効率」(LLEE)指標が導入された。

FP世帯数は、住宅ストックのエネルギー効率、世帯の所得水準、エネルギー価格によって増減する。英国ビジネス・エネルギー・産業戦略省の推計(9)では、2020年時点で、イングランドでFP状態にある世帯は316万世帯(全世帯のうち13.2%)であり、これらの

世帯が燃料貧困から脱却するための燃料費の削減額は年7.05億ポンド(1世帯平均223ポンド)とされた。

イギリスの燃料貧困対策には、世帯の費用負担を引き下げるものと、住宅のエネルギー効率を高めるものがある(10)。前者は、エネルギー価格の上限設定、高齢者のための冬期燃料費補助などである(11)。後者には、エネルギー事業者の負担による改修等(FP世帯等が対象)、改修等の費用補助(FP世帯への加算)、賃貸物件のエネルギー効率化(一定基準を下回る物件の賃貸を禁止する)、社会住宅(低所得層向け賃貸住宅)のための脱炭素化基金などがある。ハード面の改善においても、不利な世帯に対する支援が組み込まれている。

日本では、政府が燃料貧困を定義しておらず、公式統計も存在しないが、この概念に着目した実証研究がはじまっている。田畑智博氏は、全国消費実態調査のミクロデータを用いて、夏期の冷房にともなうFP世帯が少なからず存在すること、そして、貧困世帯ではFPに陥りやすく、高齢者はとくに脆弱性が高いことを明らかにした(12)。

紺野良文氏らの研究は、イギリスのFP対策を整理したうえで、北海道のFPの実態を探った画期的な研究である(13)。アンケートにもとづく分析によると、高齢者世帯では、女性、単独世帯、断熱性能の悪い窓ガラス、部屋ごとの暖房が、FPのリスクを高める。また、子

しい基準に乗り換えるという方策が、これを支えてきた。

公共政策の研究者で、2022年7月に東京都杉並区長に就任した岸本聡子氏は、断熱化のメリットをあらゆる所得層に浸透させるために、自治体でできることは少なくともないと語る。「いま区長になり、気候変動対策として取り組みたいと思っているのが、建物の断熱化です。(中略)住宅を断熱化すると、電気やガスの使用料が減り、光熱費が下がります。個人任せにしていたら、持ち家のある中・上流層しかできませぬ」(20)。断熱化への自治体の関与は、住宅の不平等を是正するだけでなく、産業の振興と雇用の創出という点でも、地域社会の持続可能性を高める。空き家を生み出す構造は根深い。これを転換するためには、産業・環境・社会政策の創造的な連携が必要である。地域の政治にこそ、その兆しが見える。

#### 注

- (1) 国土交通省住宅局『平成30年住生活総合調査結果』(2020年8月7日) 42頁<https://www.mlit.go.jp/takukentku/house/contents/001358448.pdf>
- (2) 同前48頁
- (3) 前頁の2019「めやすへき省エネ住宅のあり方とは」『国民生活ウエブ版』88号<https://www.kokusei.go.jp/pdf/dl/wko/wko-201911.pdf>
- (4) 国土交通省『令和2年度政策レビュー結果 住生活基本計画』(2021年3月) 34頁<https://www.mlit.go.jp/common/001397306.pdf>
- (5) 国土交通省住宅局『令和元年空き家所有者実態調査報告書』(2020年12月16日)
- (6) 前(2019:3)
- (7) 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』慶應義塾大学出版会

どもがいる世帯では、世帯主の年齢層が若い世帯と高齢の世帯、世帯人員が多い世帯がFPに陥りやすい。さらに、住宅・土地統計調査をもとにした推計から、FP世帯が高齢化率の高い地域、人口減少が進む地域により多く分布していることが示された。「断熱改修は低所得世帯では選択することができないばかりか所得に対して逆進的な効果をもたらす場合もある」(14)という考察は、きわめて示唆的である。

### エコ・ソーシャル・ポリシー

#### 環境社会政策の考え方

政府のカーボンニュートラル宣言が示すように、気候変動の緩和のために化石燃料の消費を抑制する政策は、今後も拡充されるだろう。しかし、こうした政策は、豊かな世帯がより有利に、貧しい世帯がより不利になりやすい。イギリスの経済学者イアン・ゴフは、こうした逆進性の根底には「住居とエネルギーが人間の基本的な必要をみたすものであるという事実」(15)があると指摘する。エネルギーコストが家計支出に占める割合は、低所得の世帯ほど大きい。そして、ケアを要する人々ほど在宅時間が長く、健康を維持するためにより多くのエネルギーを必要としている。イギリスの燃料貧困対策のような社会政策としての介入が要請されるのは、この「分配のジレンマ」(16)に対処するためである。

ゴフは、気候変動対策がもたらす不公平を是

- (8) 英国ビジネス・エネルギー・産業戦略省燃料貧困戦略チーム『Consultation on the Fuel Poverty Strategy for England』(2019年9月16日)
- (9) 英国ビジネス・エネルギー・産業戦略省『Annual Fuel Poverty Statistics in England, 2022 (2020 data)』(2022年2月24日)
- (10) 英国下院図書『Fuel Poverty: Research Briefing Number 8730』(2022年5月5日) <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8730/CBP-8730.pdf>
- (11) 2022年4月以降、エネルギー価格の上限が大幅に引き上げられ、世帯の負担額が増えたことから、政府は現金給付や税の割り戻しなどの支援策を講じている。燃料貧困対策の充実を訴える運動団体End Fuel Poverty Coalitionは、2022年10月以降、英国全体で700万世帯が燃料貧困となり、支援策が終了する2023年4月以降は860万世帯に達すると推計する。<https://www.endfuelpoverty.org.uk/about-fuel-poverty/>
- (12) 田畑智博2019「わが国における燃料貧困の実態把握と将来動向の推計」旭硝子財団助成研究成果報告
- (13) 紺野良文・森太郎・岩間雄介2018「北海道におけるFuel Povertyの実態に関する研究」『日本建築学会環境系論文集』83巻、76-1号、729-739頁 <https://doi.org/10.3130/jaie.83.729>
- (14) 同前731頁
- (15) Gough, Ian, 2017, *Heat, Greed and Human Need*, Edward Elgar, p.136
- (16) Gough (2017: 144)
- (17) Gough (2017: 143) 傍点は引用者
- (18) 国土交通省住宅局住宅企画官付監修(2022)『令和4年度版住宅経済データ集』住宅産業新聞社196、200頁
- (19) 野村総合研究所『既存住宅のZEH化推進に向けた調査報告書 令和元年度エネルギー供給構造高度化対策に関する調査等事業』(2020年3月) 24頁
- (20) 朝日新聞デジタル「気候変動対策で地域を豊かに杉並区長・公共政策研究者 岸本聡子さん」(2022年11月17日)

#### 柘成保志(すけなり・やすし)

東京大学大学院人文社会科学系研究科社会文化研究専攻准教授。専門は社会学(コミュニティ、ハウジング、都市、福祉、マテリアル・カルチャー)。1974年、大阪府生まれ。97年、東京大学文学部卒業。2005年、同大学院人文社会科学系研究科博士課程修了。博士(社会学)。札幌学院大学助教授、信州大学人文学部准教授などを経て12年より現職。著書に『住宅』の歴史社会学(2008年、新曜社)、『暮らす都市のゆくえ』(共著、2020年、文遊社)、『福祉社会学のフロンティア』(共著、2021年、ミネルヴァ書房)、『社会の解説力(歴史編)』(共編著、2022年、新曜社)、訳書に『ハウジングと福祉国家』(ジム・ケメニー著、2014年、新曜社)などがある。