

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	脱炭素社会の実現に向けた建築物の省エネルギー対策 －建築物省エネ法等改正案に関する国会論議－
著者 / 所属	海老根琢也 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	449号
刊行日	2022-9-9
頁	78-92
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220909.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

脱炭素社会の実現に向けた建築物の省エネルギー対策

— 建築物省エネ法等改正案に関する国会論議 —

海老根 琢也

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 提出の経緯
 - (1) COP21とパリ協定
 - (2) 2050年カーボンニュートラル宣言と地球温暖化対策計画の見直し
 - (3) 建築物における省エネ対策の経緯等
 - (4) カーボンニュートラル実現に向けた動き
3. 改正案の概要
 - (1) 建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律の一部改正
 - (2) 建築基準法の一部改正
 - (3) 建築士法の一部改正
 - (4) 独立行政法人住宅金融支援機構法の一部改正
4. 主な国会論議
 - (1) 省エネ基準適合義務の範囲拡大及び支援等
 - (2) 省エネ基準の引上げ
 - (3) 建築物の省エネ性能表示
 - (4) 既存住宅の省エネ化
 - (5) 住宅・建築物における再生可能エネルギー利用設備の導入
5. おわりに

1. はじめに

建築物における省エネルギー対策の加速及び木材利用促進等のための対策を盛り込んだ「脱炭素社会の実現に資するための建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律等の一部を改正する法律案」(以下「改正案」という。)が、衆参両院での審議を経て、令和4年6月13日、参議院本会議において全会一致で可決、成立した。

本稿では、改正案の提出の経緯及び概要とともに、国会での審査における主な論議を紹介することとしたい。

2. 提出の経緯

世界の温室効果ガス排出量は増加し続けており、世界の年平均気温は、様々な変動を繰り返しながらも、長期的には100年当たり0.73℃の割合で上昇している¹。気候変動の要因として、人間の活動による温室効果ガスの排出等の影響が指摘されており、気候変動そのものの緩和策として、国際枠組みも踏まえた脱炭素化に向けた取組が必要不可欠となっている。

(1) COP21とパリ協定

2015年12月、気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）において、パリ協定が採択された（2016年11月発効）。パリ協定は、2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みであり、世界共通の長期目標として、世界的な平均気温上昇を産業革命以前の2℃未満とし、1.5℃に抑える努力を追求すること、主要排出国を含む全ての国が削減目標を5年ごとに提出・更新すること等が定められた²。

我が国は、平成27（2015）年7月、パリ協定採択に先立ち、地球温暖化対策推進本部において、2030年度の温室効果ガス削減目標を、2013年度比で26.0%減とする日本の約束草案を決定し、国連気候変動枠組条約事務局に提出した。その後、採択されたパリ協定及び日本の約束草案を踏まえ、平成28（2016）年5月に地球温暖化対策計画³を閣議決定した。

同計画においては、温室効果ガスの排出削減対策として、新築建築物について2020年までの段階的な省エネルギー基準⁴（以下「省エネ基準」という。）の適合義務化、既存建築物の断熱改修の推進、高効率な省エネルギー機器の普及等が掲げられた。

(2) 2050年カーボンニュートラル宣言と地球温暖化対策計画の見直し

令和2（2020）年10月、菅内閣総理大臣（当時）は第203回国会の所信表明演説において、我が国は、2050年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す旨を宣言した。また、令和3（2021）年4月の気候サミットでは、2050年カーボンニュートラルと整合的で、野心的な目標として、2030

¹ 気象庁「世界の年平均気温」〈https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/temp/an_wld.html〉（令4.8.9最終アクセス）

² パリ協定では、全ての国が温室効果ガスの排出削減目標を「国が決定する貢献（NDC）」として5年ごとに提出・更新する義務がある。

³ 地球温暖化対策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府が地球温暖化対策の推進に関する法律に基づいて策定する、我が国唯一の地球温暖化に関する総合計画。温室効果ガスの排出抑制及び吸収の目標、事業者、国民等が講ずべき措置に関する基本的事項、目標達成のために国、地方公共団体が講ずべき施策等について記載されている。

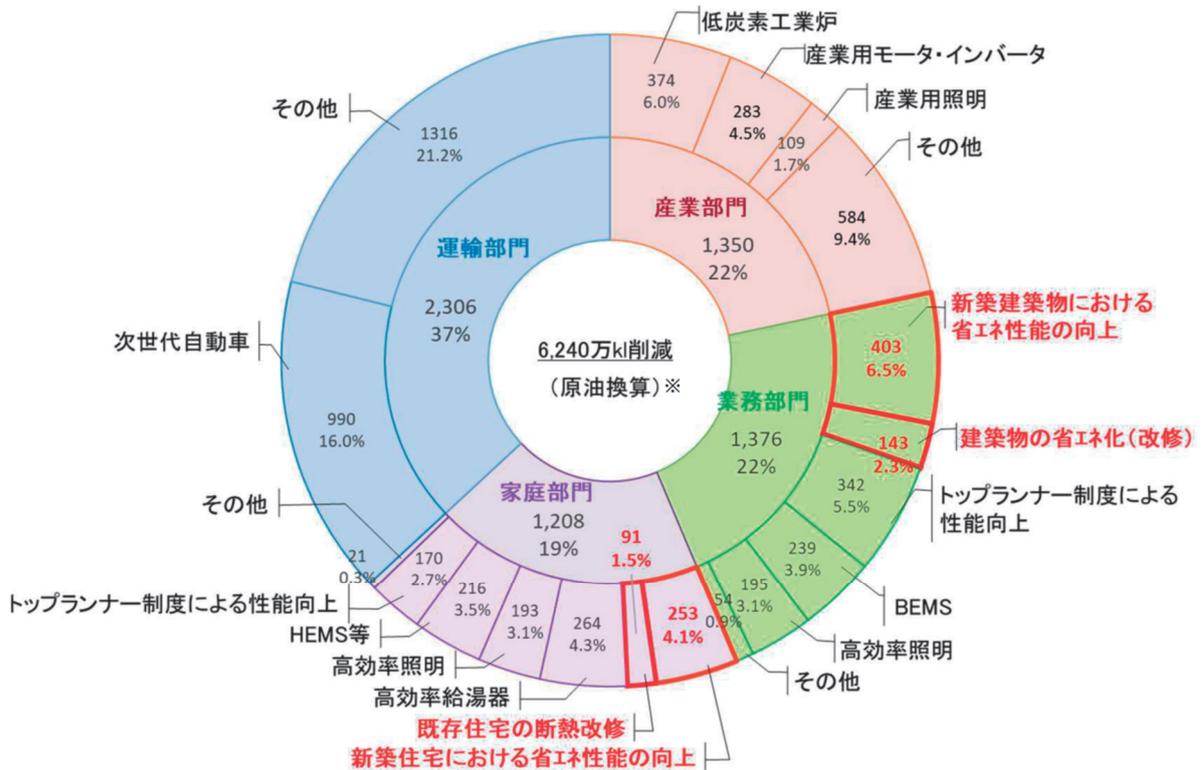
⁴ 建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律で定められた建築物エネルギー消費性能基準を指す。建築物が備えるべき省エネルギー性能の確保のために必要な建築物の構造及び設備に関する基準であり、断熱性能に関する「外皮基準」及びエネルギー消費に関する「一次エネルギー消費量基準」から成る。

年度において、温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指す旨、さらに、50%の高みに向け、挑戦を続ける旨発言した。

令和3（2021）年5月に成立した地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律では、2050年カーボンニュートラルを基本理念として法に明確に位置付け、同年10月には、新たな2030年度の削減目標を踏まえて地球温暖化対策計画が改訂された。「2030年度46%削減」との目標は、同計画において我が国の温室効果ガス削減の中期目標として位置付けられるとともに、パリ協定に基づくNDC⁵として国連気候変動枠組条約事務局に提出された。

この新たな中期目標である「2030年度46%削減」は、原油換算にして、6,240万klの削減である。これを部門別に見ると、家庭部門は1,208万kl（19%）、業務部門は1,376万kl（22%）であり、建築物分野（「新築建築物における省エネ性能の向上」、「建築物の省エネ化（改修）」、「新築住宅における省エネ性能の向上」、「既存住宅の断熱改修」の合計）においては、約890万kl（14%）の削減目標となる（図表1参照）。

図表1 地球温暖化対策計画における2030年度46%削減目標の原油換算



※地球温暖化対策計画(H28.5)の削減目標:5030万kl程度

(出所) 国土交通省「脱炭素社会の実現に向けた、建築物の省エネ性能の一層の向上、CO₂貯蔵に寄与する建築物における木材の利用促進及び既存建築ストックの長寿命化の総合的推進に向けて」参考資料集より抜粋

⁵ 前掲脚注2参照。

同計画では、住宅や小規模建築物の省エネ基準適合の2025年度までの義務化、2030年度までの省エネ基準の段階的な水準の引き上げのほか、2030年において新築戸建住宅の6割に太陽光発電設備が設置されていることを目指すとされた。また、木材について、森林が吸収した炭素を長期的に貯蔵し、二酸化炭素の排出削減にも寄与することから、住宅等への地域材利用や中大規模建築物等の木造化・木質化などによる都市等における木材利用の一層の促進などが記載された。

(3) 建築物における省エネ対策の経緯等

ア 我が国における建築物のエネルギー消費等の現状

我が国のエネルギー消費量は、部門ごとに見ると、運輸部門では平成2年度と比較して令和元年度は1.4%、産業部門では15.7%減少しており、特に産業部門の省エネルギー対策は進んでいる一方、住宅及び建築物が含まれる家庭部門及び業務部門は、同じ期間で合計16.9%と大幅に増加している。また、両部門は、全エネルギー消費量の30.4%を占めており、建築物の省エネルギー対策の抜本的強化が必要不可欠となっている⁶。

イ 省エネ法

エネルギーの使用の合理化等に関する法律（以下「省エネ法」という。）は、工場等、輸送、建築物、機械器具等についてのエネルギーの使用の合理化等を総合的に進めるための必要な措置を講ずることなどを目的として、昭和54年に制定された。その後、数回の改正により、建築物については、延べ面積300㎡以上の新築等の建築物に対する省エネ措置の届出義務、年間150戸以上供給する住宅供給事業者に対する住宅の省エネ性能向上に関する基準への適合の努力義務といった内容が主に定められた。

ウ 建築物省エネ法

平成26年4月に閣議決定されたエネルギー基本計画等において、新築建築物について段階的に省エネ基準の適合を義務化するとされた。これを踏まえ、国土交通大臣の諮問を受けた社会資本整備審議会は27年1月に「今後の住宅・建築物の省エネルギー対策のあり方について（第一次答申）」を答申し、同答申添付の工程表では、①大規模非住宅建築物、②大規模住宅と中規模建築物、③小規模建築物の順で省エネ基準への適合義務化を進めることが示された。

これらを踏まえ、省エネ法から建築物の規定を移行するとともに規制の見直し等を行う建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律（以下「建築物省エネ法」という。）が平成27年6月に成立した。同法では、住宅以外で延べ面積2,000㎡以上の建築物を新築等する場合の省エネ基準への適合の義務付け、300㎡以上の住宅及び300㎡以上2,000㎡未満の中規模建築物の新築等に係る省エネ計画届出義務について、適合しない場合の所管行政庁による指示・命令制度の創設、省エネ基準に適合する場合の表示制度（エネルギー消費性能表示）の創設等の措置が講じられた。

⁶ 国土交通省「部門別のエネルギー消費の推移」（社会資本整備審議会第45回建築分科会、第20回建築環境部会及び第17回建築基準制度部会合同会議（令3.10.4）参考資料4）

エ 今後の住宅・建築物の省エネルギー対策のあり方について

前述のパリ協定を踏まえた2030年度における建築物分野の温室効果ガス削減目標の達成等のため、平成31年1月、社会資本整備審議会建築分科会建築環境部会の審議を経て、「今後の住宅・建築物の省エネルギー対策のあり方について（第二次答申）」が取りまとめられた。同答申では、省エネ基準適合義務の対象範囲を中規模建築物へ拡大、建築士に対し建築主に省エネ基準への適否等の説明を義務付けること等が盛り込まれた。

なお、同答申において、住宅及び小規模建築物については、省エネ基準への適合率が比較的低いことから、適合義務制度の対象とした場合、市場の混乱を引き起こすなどの懸念が示された。

オ 建築物省エネ法の改正（令和元年）

第二次答申を踏まえて、パリ協定の温室効果ガス排出量の削減目標の達成等に向け、建築物の省エネ性能の一層の向上を図るため、令和元年5月、建築物省エネ法が改正された。この改正では、省エネ基準への適合義務の対象を延べ面積300㎡以上の中規模の非住宅建築物に拡大するとともに、小規模（延べ面積300㎡未満）の住宅・建築物の新築等の際には、設計者である建築士から建築主に対して省エネ性能に関する説明を義務付ける制度が創設されたほか、気候・風土の特殊性を踏まえて、地方公共団体が独自に省エネ基準を強化できる仕組みの導入といった措置が講じられた。

（４）カーボンニュートラル実現に向けた動き

ア 住生活基本計画（全国計画）

令和3年3月に閣議決定された住生活基本計画（全国計画）⁷において、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、省エネルギー性能を一層向上しつつ、長寿命でライフサイクルCO₂排出量が少ない長期優良住宅ストックやZEH⁸ストックの拡充、住宅の省エネルギー基準の義務付けや省エネルギー性能表示に関する規制など更なる規制の強化等が基本的な施策として示された。

イ 脱炭素社会に向けた住宅・建築物における省エネ対策等のあり方・進め方

令和3年4月に、国土交通省、経済産業省、環境省が連携し、有識者や実務者等で構成される「脱炭素社会に向けた住宅・建築物の省エネ対策等のあり方検討会」を設置した。同検討会は、建築物分野の省エネ対策の強化の方向性について検討し、同年8月「脱炭素社会に向けた住宅・建築物における省エネ対策等のあり方・進め方」を取りまとめた。この中で、2050年カーボンニュートラルの実現に向けた取組の進め方として、2025

⁷ 住生活基本法に基づき、国民の住生活の安定の確保及び向上の促進に関する基本的な計画として策定される。同計画においては、国民の住生活の安定の確保及び向上の促進に関する目標や基本的な施策などを定め、目標を達成するために必要な措置を講ずるよう努めることとされている。

⁸ ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス。外皮の断熱性能等を大幅に向上させるとともに、高効率な設備システムの導入により、室内環境の質を維持しつつ大幅な省エネルギーを実現した上で、再生可能エネルギー等を導入することにより、年間の一次エネルギー消費量の収支をゼロとすることを目指した住宅。エネルギー消費量の割合等により、ZEH、Nearly ZEH、ZEH Oriented等に区分される。

年度に住宅を含めた省エネ基準への適合義務化、遅くとも2030年までに省エネ基準をZEH・ZEB⁹基準の水準の省エネ性能に引き上げ、将来における設置義務化も選択肢の一つとしてあらゆる手段を検討し、太陽光発電設備の設置促進の取組を進めることなどが提起された。

これらの内容は、その後、令和3年10月に閣議決定された地球温暖化対策計画にも盛り込まれた。

ウ 木材利用の促進

令和3年3月に閣議決定された住生活基本計画（全国計画）では、基本施策として、炭素貯蔵効果の高い木造住宅等の普及や、CLT（直交集成板）等を活用した中高層住宅等の木造化等による、まちにおける炭素の貯蔵の促進が示された。

令和3年6月には、脱炭素社会の実現に資するため、公共建築物のみならず、民間建築物を含めた木材利用の促進を図るため、「公共建築物等における木材の利用促進に関する法律」が改正され、題名も「脱炭素社会の実現に資する等のための建築物等における木材の利用の促進に関する法律」と改められた。同法では、木材の利用を促進するため、木造建築物に係る建築基準法等の規制の在り方について検討し、規制の撤廃又は緩和のために必要な法制上の措置等を講ずることとされている。

また、成長戦略フォローアップ（令和3年6月閣議決定）では、建築基準法令について、令和3年中に基準の合理化等を検討し、4年から所要の制度的措置を講ずることとされた。前述の「脱炭素社会に向けた住宅・建築物における省エネ対策等のあり方・進め方」においても、木造建築物等に関する建築基準の更なる合理化、民間の非住宅建築物や中高層住宅における木造化の推進等が示された。

エ 今後の住宅・建築物の省エネルギー対策のあり方（第三次答申）及び建築基準制度のあり方（第四次答申）について

以上を背景として、社会資本整備審議会建築分科会建築環境部会及び建築基準制度部会での審議を経て、今後の住宅・建築物における省エネ対策のあり方及び建築基準制度のあり方について、「脱炭素社会の実現に向けた、建築物の省エネ性能の一層の向上、CO₂貯蔵に寄与する建築物における木材の利用促進及び既存建築ストックの長寿命化の総合的推進に向けて」が取りまとめられ、令和4年2月に国土交通大臣に答申がなされた。本答申の主な内容は図表2のとおりである。

⁹ ネット・ゼロ・エネルギー・ビル。先進的な建築設計によるエネルギー負荷の抑制やパッシブ技術の採用による自然エネルギーの積極的な活用、高効率な設備システムの導入等により、室内環境の質を維持しつつ大幅な省エネルギー化を実現した上で、再生可能エネルギーを導入することにより、エネルギー自立度を極力高め、年間の一次エネルギー消費量の収支をゼロとすることを目指した建築物。エネルギー消費量の割合等により、ZEB、Nearly ZEB、ZEB Ready、ZEB Orientedに区分される。

図表2 今後の住宅・建築物の省エネルギー対策のあり方（第三次答申）及び
建築基準制度のあり方（第四次答申）の主な内容

<p>①建築物の省エネ性能の一層の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住宅を含む原則全ての建築物に省エネ基準への適合を義務付け（令和7年度以降新築） ・各種誘導基準（低炭素建築物の認定基準、省エネ誘導基準）の引上げ、住宅性能表示制度における省エネ基準を上回る多段階の等級を設定 ・建築物の販売・賃貸時における省エネ性能の表示制度の強化 ・省エネ改修等により高さ、建蔽率、容積率の限度を超えることを特定行政庁¹⁰が個別に許可する制度等の導入 ・地域の実情に応じた再生可能エネルギーの利用促進を図るための制度の導入
<p>②建築物における木材の利用促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・建築物の構造計算の合理化と、これに合わせた建築士の業務区分の見直し ・中大規模木造建築物の防火規定の合理化
<p>③既存建築ストックの長寿命化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・既存不適格建築物に対する防火避難規定・集団規定の既存部分への遡及適用の合理化

（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

3. 改正案の概要

以上のような経緯を踏まえ、改正案は、令和4年4月22日、内閣から国会に提出された。なお、コロナ克服・新時代開拓のための経済対策（令和3年11月閣議決定）において、「省エネルギー基準の適合義務化など住宅・建築物分野における脱炭素化に資する法案の次期国会提出を目指す」こととされたが、改正案は、第208回国会の当初は、「提出予定」以外の検討中のもの」として位置付けられていた。これに関し、令和4年2月、一般社団法人住宅生産団体連合会から斉藤国土交通大臣に対し、改正案の今国会における成立に向け、速やかに国会への法案提出を行うよう要望書¹¹が提出された。また、同年4月、特定非営利活動法人気候ネットワークなどの7団体からは、衆参両院議長に対し、改正案の第208回国会での成立を要望する文書¹²が提出された。

他の内閣提出法律案のほとんどが3月上旬までに提出された一方、改正案の提出が遅れたことについて、斉藤国土交通大臣は、改正案は脱炭素社会の実現という大きな目的の実現に資するような総合的なものであり、関係省庁、関係団体等、調整先が多岐にわたり特に慎重に対応する必要があることから、当初は検討中とした上で、その後の限られた審

¹⁰ 建築主事を置く市町村の区域については当該市町村の長をいい、その他の市町村の区域については都道府県知事をいう。

¹¹ 「建築物省エネ法等の改正法案の早期成立に関する要望」（令4.2.2一般社団法人住宅生産団体連合会）
〈https://www.judanren.or.jp/activity/demand-proposal/pdf/shoene_request220204.pdf〉（令4.8.30最終アクセス）

¹² 「脱炭素の鍵「建築物省エネ法」改正の今国会での成立を」（令4.4.15特定非営利活動法人気候ネットワーク）
〈<https://www.kiconet.org/info/press-release/2022-04-15/kenchikubutsu-shoene>〉（令4.8.30最終アクセス）

議日数、日程の中での的確に対応できるようにしていたところ、原油価格等の高騰対策が急務となる中、住宅の省エネ化など経済構造の転換が必要になっていることなども踏まえて、政府全体として検討及び調整を加速したと述べている¹³。

改正案の主な内容は次のとおりである。

(1) 建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律の一部改正

ア 建築物エネルギー消費性能基準への適合義務の対象となる建築物の範囲の拡大等

現行では300㎡以上の非住宅建築物が省エネ基準への適合義務の対象となっているところ（図表3参照）、改正案では、小規模非住宅の建築物及び全ての住宅に拡大することとしている。施行は3年以内とされており、原則全ての建築物¹⁴に省エネ基準が適用されるのは令和7年度の予定である。

図表3 建築物における省エネ性能確保のための現行の規制措置

	非住宅建築物	住宅
大規模（2,000㎡以上）	省エネ基準への適合義務	所管行政庁への届出義務 ¹⁵
中規模 （300㎡以上2,000㎡未満）	省エネ基準への適合義務	所管行政庁への届出義務
小規模（300㎡未満）	説明義務 ¹⁶	説明義務

（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

イ 販売・賃貸時における省エネ性能表示の推進

建築物の販売又は賃貸を行う事業者は、その販売等を行う建築物について、エネルギー消費性能を表示するよう努めなければならないこととし、国土交通大臣は、事業者に対し、当該表示について定めた告示に従って表示をしていないと認めるとき等は、勧告等を行うことができることとしている。

ウ 建築物への再生可能エネルギー利用設備の設置の促進

市町村は、建築物への再生可能エネルギー利用設備の設置の促進を図ることが必要であると認められる区域（以下「建築物再生可能エネルギー利用促進区域」という。）について、建築物への再生可能エネルギー利用設備の設置の促進に関する計画（以下「促進

¹³ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第18号（令4.6.10）

¹⁴ エネルギー消費性能に及ぼす影響が少ないものとして政令で定める規模以下の建築物等については、省エネ基準への適合義務の対象外とすることとされている。

¹⁵ 建築主に対して着工日の21日前までに、省エネ計画を所管行政庁に届け出ることを義務付けるもの。所管行政庁は、届出に係る計画が省エネ基準に適合せず、省エネ性能確保のため必要があると認めるときは、計画の変更等の指示・命令ができる。

¹⁶ 建築士から建築主に対して、①省エネ基準への適否、②（省エネ基準に適合しない場合）省エネ性能確保のための措置について書面で説明を行うことを義務付けるもの。

計画」という。)を作成することができることとする。

同区域内において、建築士は、条例で定める建築物の設計を行うときは、当該建築物に設置できる再生可能エネルギー利用設備について、建築主に説明しなければならないこととし、また、促進計画に即して再生可能エネルギー利用設備を設置する建築物について、容積率等の制限に係る特例許可の措置を講じることとしている。

(2) 建築基準法の一部改正

ア 建築確認を要する木造の建築物の範囲の拡大

小規模木造建築物について、断熱材や省エネ設備の設置といった省エネ化に伴って重量化しており、最近の木造建築物の構造方法に対応した構造安全性の確保が必要となっている。そこで、改正案では、建築確認等¹⁷の対象外となっている建築物の範囲及び審査省略制度の対象となっている建築物の範囲を縮小し、建築主は、2以上の階数を有し、又は延べ面積が200㎡を超える木造建築物を建築しようとする場合等においては、建築確認等を受けなければならないこととしている。

イ 防火に関する制限の合理化

中大規模住宅や非住宅の建築物については木材の利用が進んでいないことから、大断面材の活用等による建築物全体の木造化並びに防火区画の活用及び防火規制上の別棟扱いによる部分的な木造化が可能となるよう、大規模建築物に係る防火規制を見直すこととしている。

ウ 構造に関する制限の合理化等

省エネ性能の確保の観点から、断熱材や省エネ設備の設置スペース確保のために階高を高くした建築物のニーズが高まっているが、現行では、3階建ての木造戸建住宅であっても高さ13m又は軒高9mを超える場合は高度な構造計算等が必要となり、これが省エネ性能を高めた建築物の建築に係る負担が大きくなる一因となっている。改正案では、高度な構造計算等を求める木造建築物の高さについて、地階を除く階数が4以上であるもの又は高さが16mを超えるものに見直すこととしている。

エ 容積率等に関する制限の合理化

既存建築物は、容積率、建蔽率、高さの制限の上限近くで建てられているものも多く、省エネ改修に際して、省エネ性能を向上させるために設置する設備や断熱材等により当該建築物の高さや建築面積等が増加する場合に、これらの規制が制約となり、改修等が困難になることがあるとの指摘がある。

改正案では、エネルギー消費性能の向上のため必要な外壁に関する工事等を行う構造上やむを得ない建築物で、特定行政庁が許可したものの高さ等は、法の規定等による限

¹⁷ 建築基準法は、原則全ての建築物を対象に、工事着手前の建築確認や、工事完了後の完了検査など必要な手続を設けているが、都市計画区域等の区域外においては、一定規模以下の建築物（階数2以下かつ延べ面積500㎡以下の木造建築物等）は、建築確認・検査の対象となっていない。また、都市計画区域等の区域内においては、一定規模以下の建築物（階数2以下かつ延べ面積500㎡以下の木造建築物等）は、建築士が設計・工事監理を行った場合には、建築確認・検査において一部の審査が省略される特例制度が設けられている。

度を超えるものとする事ができることとしている。

オ 既存不適格建築物に関する制限の合理化

既存不適格建築物¹⁸について増築等をする場合に、防火・避難規定や接道義務などの集団規定¹⁹については、遡及適用に係る緩和措置が限定的となっており、省エネ改修等が進まない一因となっている。改正案では、既存不適格建築物について政令で定める範囲内において増築等をする場合に適用しない規定を追加することとしている。

(3) 建築士法の一部改正

一級建築士でなければ設計又は工事監理をすることのできない建築物の高さについて、地階を除く階数4以上又は高さ16mを超えるものに見直すこととしている。

(4) 独立行政法人住宅金融支援機構法の一部改正

独立行政法人住宅金融支援機構は、住宅のエネルギー消費性能の向上を主たる目的とする住宅の改良に必要な資金の貸付けを行うこととしている。

4. 主な国会論議

(1) 省エネ基準適合義務の範囲拡大及び支援等

今回の改正案により、令和7年度以降に新築される原則全ての建築物を対象に、現行の省エネ基準への適合が義務付けられることとなる。

前回、令和元年の建築物省エネ法の改正では、300㎡未満の非住宅建築物や全ての規模の住宅について、省エネ基準への適合義務化は見送られたが、その理由として、斉藤国土交通大臣は、省エネ基準への適合率が、平成28年時点で住宅は約6割、小規模な非住宅・建築物は約7割にとどまっていたこと、中小事業者を始めとする関連事業者の多くが省エネ技術に関し未習熟な状況にあったことを挙げている²⁰。前回改正から3年しか経過していない中、省エネ基準適合義務の範囲を拡大することについては、令和元年改正時に義務化に代わり導入した説明義務制度及び同制度の施行に向けた中小事業者向け講習会の実施により、中小事業者における省エネ技術の習熟度向上が図られたこと、中小事業者が主に供

¹⁸ 建築基準法では、法令の改正等による新たな規定の施行時等に現に存する旧法令の下では適法であった建築物が違法建築物とならないよう、当該規定の適用を除外している。このような既存不適格建築物を増改築、移転、大規模の修繕又は大規模の模様替を行う場合は、原則として建築物全体について現行基準に適合させることが必要となるが、建築物の安全性の確保を前提に、構造関係規定等の一部の規定については、一定の工事や建築物の部分に限って現行基準への遡及適用を緩和している。

¹⁹ 建築基準法には、建築物等の基準として、いわゆる「単体規定」と「集団規定」が置かれている。単体規定とは、建築基準法第2章に定められた、個々の建築物が単体として具備していなければならない構造耐力、建築防火及び避難、建築衛生などに関する安全性確保のための基準で、全国一律に適用される。集団規定とは、建築基準法第3章に定められた、建築物の集団である街や都市において要求される安全かつ合理的な土地利用、環境向上のための建築物の秩序を確保するための基準で、都市計画区域内の建築物にのみ適用される。建築物と道路の関係、建築物の形態等（高さ、建蔽率、容積率等）の制限などについての規定がある。

²⁰ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第14号26頁（令4.5.20）

給する小規模住宅・建築物については、省エネ基準への適合率が約9割となっており、省エネ基準に適合する建築物が一般化している状況にあることから、省エネ基準の適合義務化に中小事業者が対応できる環境が整ってきたとしている²¹。

また、省エネ基準に適合させるために必要となる追加コストについても、一定の条件の下での試算によれば、建設費の1%未満となっており、住宅取得者の大きな負担となるものではないと考えられることから、原則全ての建築物について省エネ基準への適合を義務付けることとしたと述べている²²。

省エネ基準に適合させるために必要となる支援策については、令和4年度の税制改正において、住宅ローン減税の借入限度額を省エネ基準に適合する場合には適合しない場合と比べ引き上げるということを通じて支援することとしたほか、今後の支援策については、ZEHなど、より高い性能を有する住宅とするための追加コストに対する支援に重点化していきたい旨述べている²³。

なお、衆参両院の国土交通委員会における附帯決議では、建築物の省エネ性能の向上の必要性及び本法に盛り込まれた制度等の内容を国民に分かりやすく説明すること、中小工務店向けの講習会の実施等による関係事業者等の省エネ基準や省エネ技術に係る習熟度向上に対する支援の充実を図ることを求めている。

(2) 省エネ基準の引上げ

建築物の省エネ基準には、外皮基準（屋根や外壁などの断熱性能等に関する基準）及び一次エネルギー消費量基準（住宅内で消費されるエネルギー量に関する基準）の二つの基準があり、住宅については外皮基準及び一次エネルギー消費量基準の双方が、非住宅建築物については一次エネルギー消費量基準のみが適用される。

外皮基準は、地域の区分に応じて定められており、外皮（外壁、窓等）の表面積当たりの熱の損失量（外皮平均熱貫流率等）が基準値以下となることが求められている。一次エネルギー消費量基準では、設計一次エネルギー消費量（設計する建築物の実際の設計仕様の条件を基に算定した1年間に消費するエネルギーの量を熱量に換算したもの）が、基準一次エネルギー消費量（標準的な仕様を採用した場合のエネルギー消費量）以下になることが求められている。

また、現行の住宅性能表示制度²⁴における省エネ性能に係る表示事項としては、断熱等性能等級及び一次エネルギー消費量等級があり、省エネ基準は、それぞれ等級4及び等級5に相当する性能である。

一方、一部の地方公共団体においては、より高い断熱性能を有する住宅の普及に取り組んでいる。例えば、鳥取県では、国の基準を上回る独自の基準を作成し、基準を満たす住

²¹ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第18号（令4.6.10）

²² 第208回国会衆議院国土交通委員会会議録第14号17頁（令4.5.20）

²³ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第18号（令4.6.10）

²⁴ 住宅の品質確保の促進等に関する法律に基づく評価・表示制度であり、国が定める共通のルールに基づき、第三者機関が住宅の性能を評価・表示（任意利用）する。主な表示事項は、構造の安定、劣化の軽減、温熱環境、光や視環境、高齢者への配慮、火災時の安全、維持管理や更新への配慮、空気環境、音環境、防犯。

宅を認定・助成している。

また、地球温暖化対策計画等において、より高い省エネ性能の確保に関し、「2030年度以降新築される住宅・建築物について、Z E H・Z E B基準の水準の省エネルギー性能の確保を目指し、(中略)省エネルギー基準の段階的な水準の引上げを遅くとも2030年度までに実施する」とされたところである。

これらを踏まえ、国土交通省は、断熱性能等級については、より上位の等級を設定することとし、いわゆるZ E H水準に相当する等級5を令和4年4月より、更により上位の等級6及び等級7を同年10月より導入することとした。一方、Z E H水準に相当する等級6を上回る一次エネルギー消費量等級の新設については、民間や地方公共団体において参考となる同様の基準が存在しないことから、今後、専門家や事業者などの意見を踏まえ検討するとしている²⁵。

また、断熱性能等級の等級5～7の具体的な普及目標と義務化の時期について、等級5に相当するZ E H水準への適合率がおおむね8割に達することを目安に、遅くとも2030年度までに省エネ基準を等級5に引き上げ、その後、省エネ基準をどの段階で更に引き上げていくかについては、より上位の等級の普及状況等も踏まえて検討したいと述べている²⁶。

衆参両院の附帯決議では、2030年度以降新築される建築物について、Z E H・Z E B水準の省エネ性能の確保を図るため、住宅トップランナー²⁷基準によって、大手事業者が供給する建築物の一層の省エネ性能の向上を促すことを求めている。

(3) 建築物の省エネ性能表示

エネルギー消費性能の高い建築物の価値（光熱費の削減効果、断熱性向上等による室内環境の改善等）が市場で適切に評価され、消費者による選択が行われることになれば、建築物のエネルギー消費性能を向上させるインセンティブが働き、省エネ化が促進されるが、建築物の外観、用途、構造などの基本情報からこうした情報を知ることは難しい。そこで、建築物の省エネ性能の表示については、現行でも、「建築物の販売又は賃貸を行う事業者は、その販売又は賃貸を行う建築物について、エネルギー消費性能を表示するよう努めなければならない」とされており、建築物の一層の省エネ性能の向上を促している。改正案では、建築物の省エネ性能に関し表示すべき事項及び表示に際して遵守すべき事項を国土交通大臣が定めて告示し、告示に従っていない事業者に対し、告示に従って表示するよう勧告をすることができることとし、事業者が当該勧告に従わなかったときは、国土交通大臣は、公表及び命令をすることができることとしている。

改正案に基づく表示制度について、国土交通省は、表示の義務化を行うものではないと

²⁵ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第18号（令4.6.10）

²⁶ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第18号（令4.6.10）

²⁷ 建築物省エネ法に基づき、大手住宅供給事業者等に対し、その供給する建売戸建住宅、注文戸建住宅及び賃貸アパートについて、その省エネルギー性能の向上の目標（トップランナー基準）をそれぞれ定め、省エネルギー基準を上回る水準の住宅の供給を誘導する制度。改正案では、住宅トップランナー制度の対象に分譲マンションを追加することとしている。

した上で、表示を行わない事業者や表示が不十分な事業者は勧告等の対象となる可能性があるが、告示に従って表示をしていないことをもって勧告等を行うことには、慎重に対応すべきと考えたと述べている。一方で、多数の住宅を供給する事業者が、容易に表示できるにもかかわらず、それらの住宅について一切表示を行わず、結果的に他の事業者の表示意欲を阻害するなど、社会的な影響が大きい場合については、表示を促すために適切な対応を講じたいとしている²⁸。

また、地球温暖化対策計画においては、「新築住宅の販売又は賃貸時における省エネルギー性能表示の義務化を目指す」とされたが、改正案では努力義務とされていることについて、斉藤国土交通大臣は、省エネ性能の表示が普及していると言える状況にはなく、仮に表示の義務付けを行った場合、現段階では表示を行わないことにやむを得ない事情のある多数の事業者に義務違反が発生するなど、過度な規制となることが懸念されるため、販売、賃貸事業者に表示するよう努めることを求めた上で、社会的な影響が大きい場合等に勧告等を行うこととしている旨述べている。今後の義務化については、改正案に基づく制度の施行状況、特に中小規模の販売、賃貸事業者による対応状況などを踏まえ、表示の義務化も含め、より実効性のある仕組みへの見直しを検討するとしている²⁹。

なお、具体的な告示の内容については、今後、有識者や関係事業者等の意見も踏まえて検討することとしており、自動車の燃費のように消費者にとって身近な光熱費を用いた表示を推奨することも含めて、統一的なルールの下で消費者に分かりやすい形での表示が行われるよう検討するとしている。また、気候風土適応住宅³⁰については通常の断熱性能に関する表示のルールを適用できないので、気候風土適応住宅である旨を表示する仕組みとするなど、適切なルールを検討するとしている³¹。

衆参両院の附帯決議では、省エネ性能の高い建築物が選択される市場環境を整備するため、省エネ性能表示制度の活用を推進しその実施状況を見ながら表示制度義務化の検討を行うとともに、告示に従っていない場合の勧告が適切に行われるよう、勧告を行う基準を明確にすることを求めている。

(4) 既存住宅の省エネ化

空き家を除く既存住宅ストック約5,000万戸のうち、外皮性能に係る省エネ基準を満たしていないものが87%を占め、無断熱のものも29%あり、建築物分野の温室効果ガス削減目標の達成等のためには、既存住宅の省エネ化が重要である。

既存住宅の省エネ改修を促すため、改正案では、住宅金融支援機構が省エネ改修に対して低利融資を行う制度を創設するほか、増改築を行う場合の省エネ基準適合の義務付け対

²⁸ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第15号1～2頁（令4.5.24）

²⁹ 第208回国会参議院国土交通委員会議録第18号（令4.6.10）

³⁰ 地域の気候及び風土に応じた①様式・形態・空間構成、②構工法、③材料・生産体制、④景観形成及び⑤住まい方などの特徴を多面的に備えている住宅であることにより、外皮基準に適合させることが困難であるものとして国土交通大臣が定める基準に適合する住宅。省エネ基準のうち、一般的な住宅に適用される外壁や窓などの外皮性能に関する基準の適用が除外される。

³¹ 第208回国会参議院国土交通委員会議録第18号（令4.6.10）

象を増改築部分に限定（現行は、増改築部分の床面積（非住宅部分）が300㎡以上の場合に、既存部分も含め、建築物全体として省エネ基準への適合を求めている。）すること、省エネ改修等の際し、特定行政庁が許可した建築物の高さ等について法の規定等による限度を超えるものとするところができる仕組みを導入すること等の措置を講ずることとしている。

国土交通省は、現在、年間約16万戸の省エネ改修が行われていると推計しているが、2030年度の温室効果ガス削減目標の実現に向け、令和4年度以降、既存住宅の断熱改修は、年間約25万戸の実施を目指すとし、改正案に基づく各種の措置等により、7年度時点における住宅ストックのうち現行の省エネ基準を満たす住宅の割合について約30%（元年度は約13%）を目指すとしている³²。

このため、公営住宅やUR賃貸住宅等の公的賃貸住宅について、年間約5万戸の改修を促進する³³とともに、税、財政面からも地方公共団体と連携した省エネ改修補助制度の創設、省エネ改修に対する税制上の特例措置の拡充など、あらゆる施策を総動員して、既存住宅の省エネ化を強力に進めるとしている。また、斉藤国土交通大臣は、今回の改正案による対策を進めるとしつつ、目標に達しないということであれば、更なる対策を考えていく旨述べている³⁴。

衆参両院の附帯決議では、既存の賃貸住宅への断熱改修の目標を設定するとともに、既存建築物の更なる性能向上に向け、財政上及び税制上の一層の支援措置を検討することを求めている。

（5）住宅・建築物における再生可能エネルギー利用設備の導入

「脱炭素社会に向けた住宅・建築物の省エネ対策等のあり方検討会」が取りまとめた「脱炭素社会に向けた住宅・建築物における省エネ対策等のあり方・進め方」では、「2050年において設置が合理的な住宅・建築物には太陽光発電設備が設置されていることが一般的となることを目指し、また、これに至る2030年において新築戸建住宅の6割に太陽光発電設備が設置されることを目指すこととして、将来における太陽光発電設備の設置義務化も選択肢の一つとしてあらゆる手段を検討し、その設置促進のための取組を進める」とされた。

改正案では、建築物に太陽光発電設備などの設置を義務付けることはせず、市町村が、建築物再生可能エネルギー利用促進区域について促進計画を作成することができることとし、設計段階における建築士から建築主への再生可能エネルギー利用設備の導入効果等の説明義務、再生可能エネルギー利用設備の設置に係る形態規制の特例許可の措置が講じられることにより、建築主による自発的な設備の導入を促進していくこととしている³⁵。

なお、独自の条例により、京都府・京都市では、300㎡以上の住宅・建築物の新築等を行う建築主に対する再生可能エネルギー利用設備の設置の義務付け等を措置しているほか、東京都では、大手の住宅供給事業者に対し、戸建住宅を含む新築建築物に太陽光発電パネ

³² 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第14号7、27頁（令4.5.20）

³³ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第14号10頁（令4.5.20）

³⁴ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第14号24頁（令4.5.20）

³⁵ 第208回国会衆議院国土交通委員会議録第14号28頁（令4.5.20）

ルの設置を義務付けることを検討するなど、一部の地方公共団体において建築物における再生可能エネルギー利用設備の導入について積極的な取組が進められている。こうした動きについて、国土交通省は、京都府・京都市の取組を、景観上の規制が適用される区域を規制の対象から除くなど地域の特性を踏まえた形での対応が講じられていると評価し、東京都については、検討中という段階であり評価を差し控えているとしているものの、斉藤国土交通大臣は、再生可能エネルギーと建築物を結び付けていくことは非常に重要だと述べている³⁶。

衆参両院の附帯決議では、市町村による建築物再生可能エネルギー利用促進区域の設定が効果的かつ適切になされるよう、市町村に対し、必要となる情報の提供を行うとともに、助言等支援を行うことを求めている。

5. おわりに

全ての新築建築物に省エネ基準の適合を義務付けた今回の改正案は脱炭素社会実現への第一歩となることは間違いないだろう。一方、新築住宅の供給は減少傾向にあり、建築物全体の脱炭素化を進めていくためには、約5,000万戸ある既存住宅の省エネ化に取り組んでいかなければならない。国土交通省は、改正案に基づく措置を含め、あらゆる施策を総動員して既存住宅の省エネ化の推進を図るとしているが、既存の公的賃貸住宅だけでも、年間5万戸、新規建替を含め年間約6.2万戸を省エネ化したとしても、全て置き換わるのには数十年かかるとしており³⁷、民間住宅を含めた既存住宅全体の省エネ化は、容易ではない。改正案では、省エネ改修に対し住宅金融支援機構による低利融資制度を創設としているが、民間住宅については、コストを負担して省エネ改修等を実施するのはあくまで所有者個人である。住宅の省エネ化による光熱費の低減といった経済的なメリットや、居住環境の改善による快適性の向上、健康面における効果等を広く国民に周知し、啓発を図るとともに、部分的な省エネ化を含め、既存住宅の省エネ改修における更なる支援の拡充が求められる。加えて、建築物の省エネ化の進捗状況や省エネ化関連技術の進展などを踏まえ、省エネ基準を始め各種施策を不断に見直すことが必要になる。

また、建築物における再生可能エネルギー利用設備の導入について、政府は「2030年において新築戸建住宅の6割に太陽光発電設備が設置されることを目指す」としているが、改正案では義務化には踏み込んでいない。一方、一部の地方公共団体では戸建住宅にも太陽光発電設備の設置を義務付ける動きがあるが、太陽光発電設備の導入には初期費用がかかるほか、維持費用や廃棄・リサイクルなどの課題も多い。原油価格の高騰などエネルギー問題は、国政の重要課題となっており、建築物における太陽光発電設備設置義務化をめぐる問題も、一地方公共団体にとどまるものではない。太陽光発電設備を含む再生可能エネルギー利用設備の普及に向けた今後の政府の取組を注視したい。

(えびね たくや)

³⁶ 第208回国会参議院国土交通委員会会議録第18号（令4.6.10）

³⁷ 第208回国会衆議院国土交通委員会会議録第14号10頁（令4.5.20）