

第一次報告骨子案

はじめに

- ・我が国はエネルギー源の中心となっている化石燃料に乏しく、その大半を海外からの輸入に頼る根本的脆弱性を抱えており、国民生活と産業活動の血脈となるエネルギーの安定的確保は常に大きな課題であり続けている。
- ・特に東日本大震災以降、電力の供給力が低下する中で、エネルギーの需給構造の早期安定化が不可欠となっており、エネルギーの安定的供給構造の確立とともに徹底した省エネルギー社会の実現、再生可能エネルギーの導入加速化、燃料電池・蓄電池技術等による分散型エネルギーシステムの普及拡大等を推進することが強く求められている。
- ・一般に業務・家庭部門として分類される建築物で消費されるエネルギー量は、我が国の最終エネルギー消費の約3分の1を占め、他分野に比べ過去からの増加が顕著であることから、当該分野におけるエネルギー使用の合理化を図ることが、省エネルギー社会の確立、ひいては安定的なエネルギー需給構造を構築していく上での喫緊の課題となっている。
- ・このため、本報告においては、今後、関係者の共通認識と協力の下で関連施策が推進されるよう、建築物における省エネルギー化に向けた規制的措置や誘導的措置などを推進していく上での方向性を整理するものである。

1 民生部門の省エネルギー化に向けた規制的手法のあり方関連

(1) 建築物及び省エネ基準の特性に応じた規制的手法のあり方

(検討趣旨)

業務・家庭部門など建築物において居住、執務等のために消費されるエネルギー量は、他分野に比べ増大傾向が顕著であり、当該分野におけるエネルギー使用の合理化を図ることが特に喫緊の課題となっている。

建築物の場合、新築時の対応がライフサイクルを通じたエネルギー使用量を相当程度規定する。改修による性能向上は新築に比べコストや構造上の制約が大きい上に、外皮の修繕や各種設備の交換周期が様々である中で、一度の改修工事で性能を改善できる範囲には、通常、限界がある。

また、過去の省エネ基準の見直し経緯からも、技術開発・コストダウン等の進展に応じ、適合することを求める性能の水準は引き上げられていく可能性が高いが、建築物は一旦建築されると長期間使用されるため、建築時の基準に適合していた建物も、相当割合は最新の基準を満たさなくなることが見込まれる。結果として、増改築時に最新の基準に適合させることは古い建物ほど困難となる。

さらに、建築物の中には、省エネルギー化が困難な構造方法・建築材料を採用せざるを得ない建築物、存続期間が短い建築物、屋内的環境を維持する必要がないために空調設備等によるエネルギー消費量が極めて少ない建築物など、一般の建築物とは異なる特性を有する建築物が存在する。

一方、安全に係る規制と異なり、建物間での連携した取り組み等により街区全体として省エネルギー化が達成されれば、個々の建物において一律の対応を求める必要は必ずしもない。

建築物を整備する際に省エネ基準への適合を義務化する仕組みについては、建築物のこのような特性を踏まえて検討する必要がある。

(講ずべき施策の方向)

[新築の際の基準適合義務化]

- ・建築物の省エネルギー性能を確保する際には、新築時に外皮・設備等に関し必要な対応を講じることが効果的・効率的である。このため、建築物におけるエネルギー使用の合理化に向け、居住、執務等のために必要な屋内環境を維持するため長期間にわたり相当のエネルギー量を使用することとなる建築物を新築する際に省エネ基準に適合させることを求め、省エネルギー性能の確保を図る方向で検討を行う。

[特例的扱いの対象]

- ・文化財を再現する建築物等、省エネルギー化が困難な構造方法・建築材料を使用せざるを得ない建築物、災害時の応急対応や工事施工のために建築される仮設建築物等存続期間が短い建築物、屋外駐車場、畜舎等屋内的環境を維持する必要がなく空調設備等によるエネルギー消費量が極めて少ない建築物等に関しては、基準適合を整備の際に求めた場合、規制を課す目的・手段と政策効果・規制の合理性との間のバランスを欠くおそれがあるため、特例的な扱いを検討する。

[伝統的構法の扱い]

- ・地域の気候風土に対応した伝統的構法の建築物など、地域として継承・保全する必要性が高いと認められる建築物の継承を可能とする仕組みについても検討する必要がある。

[既存建築物の省エネルギー化]

- ・既存建築物の省エネルギー化については、改修により基準に適合させる際の難易度に関し建物間格差が大きいことから、基準適合を一律に求めるのではなく、改修工事内容に応じた行政指導や計画的な改修の誘導を通じ推進する。

[建物間の連携した取組みの評価]

- ・建物間で連携した取組みが行われている場合に、当該取組みが適切に評価される評価方法等を検討する。

(2) 段階的な基準適合義務化のあり方

(検討趣旨)

基準適合義務化を具体的にどのように段階的に進めていくかについては、公共の福祉を実現するために財産権に対する必要かつ合理的な範囲内での制約となるよう、建築物の規模、用途（住宅・非住宅等）ごとの特性（エネルギー消費量、設計・施工等の供給体制、現に建築されている建物の品質）、実効性を担保するために執行側に求められる体制整備等を踏まえて検討する必要があり、効果・対応可能性等を踏まえて当初の義務化の対象及び仕組みを検討した上で、その後の義務化対象の拡大に向け講じておくべき対策についても検討しておく必要がある。

(講ずべき施策の方向)

1) 当初義務化する際の対応関連

[大規模非住宅建築物からの義務化]

- ・単体としてのエネルギー消費量、届出制度における対応状況（届出率、適合状況）、建築主による対応能力（資力）、行政庁における対応能力などを踏まえ、現行の届出制度における届出率、適合率が比較的高く、件数も一定の範囲内におさまる大規模な非住宅建築物から基準適合を義務化する方向で検討する。

[義務化する基準]

- ・大規模非住宅建築物に関し適合を義務化するのには、断熱性等の外皮性能、建築設備の効率性及び再生可能エネルギーの利用などを踏まえた総合化したエネルギー消費量に関する基準(基準一次エネルギー消費量に対する設計一次エネルギー消費量の比率が1以下となること)とし、当該基準に基づく評価結果に基づき、建築主等が計画建築物の省エネ性能の水準を他の類似案件と比較し検討できるよう、国は用途区別に設計一次エネルギー消費量原単位の平均値等を定期的に集計・公表することを検討する。

[新築時の対応の確保]

- ・基準に適合せずに建築・使用開始された建築物を後から基準に適合するよう改修することはコストや物理上の制約が大きいことから、新築工事の段階を捉えて対応させることが費用負担や工事の容易さの点で合理的である。このため、新築時に基準に適合して建築される仕組みとする必要がある。

[民間機関活用の必要性]

- ・省エネ法に基づく現行の届出は行政庁が一元的に対応している一方で、省エネ基準への適合性の判定には専門知識が求められること、行政庁は違反是正等にも対応していく必要があること等を考慮し、現在の届出制度を運営している所管行政庁に加え、省エネ性能に関する審査体制を整備した民間機関を活用することにより、行政庁の負担を軽減する仕組みについて検討する必要がある。

2) 義務化対象範囲の拡大に向けた対応関連

今後、義務化対象範囲を円滑に拡大することが可能となるよう、以下の措置等を講じた上で、非住宅・住宅の区分や規模ごとの適合率、供給側及び審査側の体制整備の進捗等を踏まえ、義務化対象を拡大する範囲・時期を判断する必要がある。特に、住宅に関し義務化を検討する際には建築主の中に持家を建築する一般消費者が含まれること、基準への適合率や大工工務店における対応状況、審査側の対応可能性、断熱化の意義などを総合的に勘案し、義務化する手法、基準の内容・水準を検討する必要がある。

- ◆ 中規模の建築物等義務化対象とならない建築物を新築する際の届出に関し、現行の勧告ではなく指示対象とするなど規制的手法の強化を通じ届出率・適合率の向上を図る
- ◆ 義務化対象建築物の範囲拡大に対応できるよう、民間機関の育成、活用を推進するなど執行体制の充実強化を図るとともに、設計、施工、評価の実務を担う技術者・技能者の育成・技術水準向上を図る。
- ◆ 設計者、中小工務店等の負担を軽減し規制への対応を円滑化するため、基準への適合性をチェックする際に用いるプログラム等の使い勝手の改善等を図る。
- ◆ さらに、新築される件数が極めて多く、一般消費者が建築主となることが多い小規模建築物について将来義務化する際には、資格者の関与による手続きの合理化等、供給側・規制制度執行側の負担軽減方策や建築主の特性に応じた規制のあり方についても検討していく必要がある。

(3) 建築ストックにおける適切な対応を確保する方策のあり方

(検討趣旨)

既存建築物の省エネルギー性能の維持・向上に向けては、増改築時の性能の確保に加え、躯体・

設備の適切な維持保全、空調設備に係る送風量・外気導入量等各種設定の適正化、建物利用者による省エネ行動など、建物所有者・管理者・利用者による適切な対応を推進する必要がある一方で、適切な維持保全の確保に向け運用されてきた現行の定期報告制度等は報告側・受理側双方にとって重い負担となっているとの指摘がある。

このため、建築ストックにおける届出・報告制度のあり方について検討する必要がある。

(講ずべき施策の方向)

[増改築時の適切な対応の確保]

- ・建物全体の省エネ性能を左右する可能性がある一定規模以上の増改築工事の届出に関しては中規模建築物の場合も指示対象とするなど、規制的手法の強化を通じ建築ストックにおける省エネ性能の確保を推進する。

[改修工事に係る届出対象の合理化]

- ・一方、増改築を伴わない修繕・模様替えや設備の設置・改修が建物全体の省エネ性能に及ぼす影響は必ずしも小さくなく、そのような工事に伴う届出の際の行政指導を通じストックの省エネ性能が改善される効果は余り期待できないことから、一定の修繕や設備を設置するたびに届出義務を課している現行制度は届出側・受理側の双方にとって重い負担となっている割に政策効果が期待できないものとなっている。このため、修繕・模様替えや設備の設置・改修の際の届出制度については、廃止して建物所有者・管理者や行政庁の負担を軽減し、行政庁による義務化等実効性ある対策への対応を円滑化する方向で検討すべきである。

[維持保全状況に係る定期報告の廃止]

- ・また、新築等の工事の際に届出がなされた建築物に関し定期的な点検等の実施を促し、外装・設備等の適切な維持保全による省エネ性能の維持を図る目的で2005年度に創設された定期報告制度についても、当該制度を通じ推進してきた点検・維持保全が標準的・一般的な対応として定着し、制度導入時に期待されていた成果が得られている一方で、3年毎の定期報告義務は報告側・受理側の双方にとって重い負担となっている。このため、定期報告制度を廃止して建物所有者・管理者や行政庁の負担を軽減し、行政庁における義務化等への対応を円滑化する一方で、所有者・管理者等による適切な点検・維持保全が引き続き確保されるよう、情報提供等の支援を充実させる方向で検討する必要がある。

2 新築時の高度な省エネルギー対応、建築ストックの省エネ性能向上、エネルギー使用の合理化を誘導する方策のあり方関連

(1) 新築時の高度な省エネルギー対応を誘導する方策関連

(検討趣旨)

技術開発・コストダウン等が進展し、規制上の要求水準も引き上げられていくなど、省エネルギー対応が高度化していく好循環が民間の建設活動が大半を占める建築分野において実現するよう、建築主がより高度な省エネルギー対応に積極的に取り組む環境整備のあり方について検討する必要がある。

なお、住宅確保要配慮者の多くが居住する賃貸住宅の省エネルギー化は国民生活の安定向上に向け重要であるものの、貸主側に省エネルギー化を図る動機付けが弱いとの指摘があることも踏まえ、省エネルギー化推進方策を検討する必要がある。

(講ずべき施策の方向)

[評価・認定・表示制度の促進]

- ・ 将来の規制見直し（義務基準の強化）など世の中の要求水準の高度化を先取りした高度な対応が市場で高い評価が得られる環境の整備に向け、高度な省エネルギー対応を認定・支援する仕組みの構築や建築物の環境性能の評価・表示制度の普及・活用促進を図るとともに、表示に際しては基準への適合・不適合のみならず環境性能に係る指標の値など性能水準に係る情報の提供を推進する。

[ZEH、ZEB等の推進]

- ・ ZEH（ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス）、ZEB（ネット・ゼロ・エネルギー・ビル）、LCCM（ライフ・サイクル・カーボン・マイナス）住宅など高度な省エネルギー対応の普及・定着に向け、支援を実施するとともに、災害時のエネルギー自立性の向上など省エネルギー化に付随する効果に係る情報提供・周知を図る。
- ・ 上記の支援を含む各種支援に際しては、省庁間における適切な連携・役割分担の確保を図る。

[住宅事業建築主による省エネ性能向上の推進]

- ・ 住宅事業建築主による基準への対応状況を踏まえ、住宅分野における高度な対応を推進するための基準のあり方を検討する

[外皮性能の確保]

- ・ 外皮性能が確保された住宅・建築物は、設備に関し標準的な対応を講じていれば所要の省エネ性能を長期にわたり安定的に維持でき、健康快適性などの面でも優れている。このため、長期優良住宅や低炭素建築物など優良な住宅・建築物の整備を支援する仕組みや表示制度等を通じ、外皮性能が確保された良質な住宅・建築物ストックの形成を促進する。

[賃貸住宅の省エネルギー化]

- ・ 一定の省エネ性能を有する賃貸住宅の整備に対する支援を通じ、省エネ性能の確保された賃貸住宅ストックの形成を推進する。

(2) 建築ストックの省エネ性能向上及びエネルギー使用の合理化を誘導する方策関連

(検討趣旨)

建築ストックの省エネルギー性能の向上は、建物のライフサイクルとしてのエネルギー使用量の低減に向け重要な一方で、新築時の対応に比べコストや物理上の制約が大きい上、外皮の修繕や各種設備の交換周期は様々であり、一度の改修工事の際に性能を改善できる範囲には限界がある中で、改修による性能向上をいかに推進するかが課題となっている。

一方、各種設定・制御の適正化等適切なマネジメントの実施や利用者のライフスタイル・ワークスタイルの改善などソフト面での対応はエネルギー使用量の合理化上効果があると期待されている。

ストックのこのような特性を踏まえた省エネルギー化推進方策のあり方について検討する必要がある。

(講ずべき施策の方向)

[規制合理化による改修円滑化]

- ・ 省エネルギー改修を行う際の制約の低減に向け、規制の合理化等を通じストックの省エネルギー化に寄与する改修を推進する仕組みについて検討する。

[段階的・計画的な改修の推進]

- ・ 外皮の修繕、設備の交換等の時期をとらえた段階的・計画的な改修による性能向上を推進するため、適切な改修を認定・支援する仕組みについて検討する。

[先導的対応支援、評価・表示制度整備]

- ・ 新築時に比べ物理上の制約が多くコスト上も不利な中でストックの省エネ性能を引き上げる先導的な取組みへの支援やストックの省エネ性能の評価・表示手法の整備等を通じ、効果的・効率的な省エネ改修の取組みを推進する。

[スマートウェルネス住宅の推進]

- ・ 住宅の断熱化に伴う健康維持・増進効果の検証結果の情報発信等を通じ、健康維持・増進に関心の高い主体やそのような主体が利用する施設における断熱改修等の取組みを推進する。

[マネジメントの適正化に向けた支援]

- ・ 実際の負荷に応じた各種設定・制御の適正化等、運用段階におけるマネジメントの適正化に向け、関連情報提供等の支援を検討する。

[省エネ行動等の推進]

- ・ BEMS、HEMSの一環としてのエネルギー使用状況等に係る情報提供、省エネ行動に応じた事業者によるポイント付与など経済的インセンティブの導入、環境教育・社会見学等との連携など、利用者のライフスタイル・ワークスタイルの改善を促すような先導的取組みを支援し、情報発信等により同様の取組みを推進する。

(3) その他（都市の低炭素化等に向けた取組みの推進）

(検討趣旨)

都市の低炭素化や多様な世代が交流し、安心して健康に暮らすことができるスマートウェルネス住宅・シティの実現に向け、多様な施設・住宅が混在するまちづくりの推進が見込まれる中、複数の住宅・建築物が連携することにより可能となる省エネルギー対応の推進方策のあり方等についても検討する必要がある。

(講ずべき施策の方向)

[集約型都市構造への転換]

- ・ 人口一人当たりのCO₂排出量は都市構造、地域構造の相違に大きく影響を受けることから、都市の低炭素化の促進に関する法律に基づく施策等を通じ集約型の都市構造への転換を推進するとともに、都市内の建築物の低炭素化を推進する。

[街区・まちづくりレベルでの総合的な取組みの推進]

- ・ 面的なエネルギー利用、再生可能エネルギーの大規模な導入、エリア全体のエネルギーマネジメントなど、建物単体では困難な省エネルギー対策・省CO₂対策を複数の住宅・建築物においてスケールメリットを生かしつつ街区・まちづくりレベルで推進する先導的な取組みを支援するとともに、プロジェクトの成果等について広く周知し、他の地域における同様の取組みを推進する。