急がれる既存建築物の耐震化

― 建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律案 ―

国土交通委員会調査室　　中村　いずみ

近い将来に南海トラフの海溝型巨大地震や首都直下地震の発生が懸念される中、地震による人的・経済的被害を軽減するため、対策の基本となるのが建築物の耐震化である。建築基準法令による現行の耐震基準が施行された昭和 56 年以前に旧耐震基準に基づいて建てられた既存建築物については、既存不適格建築物として現行基準の適用が除外され、増改築時などを除いて現行耐震基準適合の義務は課せられていない。しかし、阪神・淡路大震災や東日本大震災の被害状況を見ても、これらの建築物の倒壊が死傷者発生、道路閉塞、がれき発生などの大きな要因となっていることから、その耐震化の促進が急務となっている。政府は今通常国会に「建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律案」を提出し、一定の建築物に耐震診断を義務付けるなど、地震対策を強力に推進することとしている。

本稿では、住宅・建築物の耐震化に関わるこれまでの経緯を確認するとともに、同法律案の概要等について紹介する。

１．住宅・建築物の耐震化の重要性

（１）耐震化の重要性に関するこれまでの経緯

住宅・建築物の耐震化は、死者数の軽減及び出火・火災延焼等による被害拡大の防止に及ぼす直接的効果や、復旧・復興にかかる社会全体のコスト（がれき処理、災害弔慰金、応急仮設住宅、災害公営住宅、市街地整備等に要する費用）を軽減する副次的効果が高く、中央防災会議の地震防災戦略[1]に示されている減災項目達成のために最も重要な課題と位置付けられている。

建築物が保有すべき最低限の基準を定めた建築基準法令における現行の耐震基準は、昭和 53 年に発生した宮城県沖地震による建築物への被害状況を踏まえて改定されたものであり、昭和 56 年６月１日以降に建築確認を受けた建築物に適用されている。その内容は、中規模の地震動（震度５強程度）に対してほとんど損傷を生じず、大規模の地震動（震度６強から７程度（阪神・淡路大震災レベル））に対して人命に危害を及ぼすような倒壊等の被害を生じないことを目標としたものである。

平成７年の阪神・淡路大震災では、6,434 人の尊い命が奪われた。このうち地震による直接的な死者数は 5,502 人であり、この 88％の 4,831 人が住宅・建築物の倒壊等によるものであった。さらに、住宅等の倒壊に起因すると思われる火災の犠牲者も含めると、死者発生原因の大部分が建物等の倒壊に関わるものであった[2]。また、昭和 56 年以前の建物は約３割が大破以上、約４割が中・小破の被害を受けたのに対し、現行耐震基準に適合する

ものの被害は少なかったことから、現行耐震基準の妥当性が確認される結果となった[3]。

これらの教訓を受け、現行耐震基準を満たさない建築物について積極的に耐震診断や耐震改修を進めることを目的として、平成７年に「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（平成７年法律第 123 号。以下「耐震改修促進法」という。）が施行されている（３参照）。

平成 17 年３月に策定された東海、東南海・南海地震の地震防災戦略では、地震による死者数を半減するため、住宅及び多数の者が利用する特定建築物の耐震化率を平成 15 年時点の 75％から「平成 27 年までに 90％」に引き上げることを目標としている。この目標が、耐震改修促進法に基づき国土交通大臣が定める基本方針（平成 18 年１月）にも明記されており、これに基づき策定された都道府県の耐震改修促進計画に反映され、施策が実施されている。さらに、「住宅については平成 32 年までに 95％」とする目標が、新成長戦略（平成 22 年６月閣議決定）、住生活基本計画（平成 23 年３月閣議決定）、日本再生戦略（平成 24 年７月閣議決定）に盛り込まれている。

（２）東日本大震災における教訓

東日本大震災においては、内陸市町村においても建築物に大きな被害が発生した。地震動による建築物の被害に関し、国土交通省国土技術政策総合研究所及び（独）建築研究所が被害調査を実施した約300棟のうち、大規模な被害があった建築物38棟についてみると、36 棟が旧耐震基準で建てられたものであった[4]。

中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」（平成 23 年９月 28 日）においては、「建築物の倒壊は、死者発生の主な要因となるとともに、火災の発生や延焼、避難者・災害廃棄物の発生など被害拡大と応急対策活動の阻害の主な要因となることから、建築物の耐震化については、引き続き、計画的に取り組むとともに、耐震補強の必要性について啓発活動を強化し、また、財政面での支援方策について配慮すべきである。」とされている。

（３）想定される大地震への対策の切迫性

地震は我が国のどこでも発生しうるものとして備えを万全にすべきであるが、特に、想定される南海トラフの海溝型巨大地震及び首都直下地震については甚大な被害が予想され、対策が急がれている。

中央防災会議防災対策推進検討会議「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」が取りまとめた「南海トラフ巨大地震対策について（中間報告）」（平成 24 年７月 19 日）においては、最大で建物全壊消失棟数 238 万６千棟、死者 32 万３千人が想定されており、そのうち揺れによる全壊棟数及び建物倒壊による死者数については、耐震化により図表１のような減災効果が見込まれている。この中において、住宅・建築物の耐震診断・耐震改修について一層の推進を図ること、また、東日本大震災の経験を踏まえ、庁舎、消防署など災害時の拠点となる施設や学校、病院、駅等多数の者が利用する施設について円滑な応急活動の確保や被災者の発生を抑制するために耐震診断・耐震改修を一層促進すること、さらに、毒性物質等を含む危険物の漏えい等による被害が生じないよう危険物の施設にお

ける耐震対策を強化することが必要であると指摘されている。また、同ワーキンググループがまとめた経済被害の想定（平成 25 年３月 18 日）では、建物の耐震化率を現状の 79%から 100%まで向上させるとともに、出火防止対策等を併せて講ずることによって、資産等の被害額は約 170 兆円から約 80 兆円と、ほぼ半減するものと試算されている。

図表１　建物の耐震化による減災効果（南海トラフ巨大地震が最大クラスで発生した場合）

	現状	耐震化率 90%	耐震化率 95%	耐震化率 100%
揺れによる全壊棟数	約 62.7 万棟	約 36.1 万棟	約 24 万棟	約 11.8 万棟
減少率	―	43%	62%	81%
建物倒壊による死者数（冬・深夜）	約 38,000 人	約 21,000 人	約 14,000 人	約 5,800 人
減少率	―	45%	63%	85%

（出所）南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第一次報告）」（平成 24 年８月 29 日）より作成

首都直下地震については、中央防災会議の地震防災戦略（平成 18 年４月）において、住宅等の耐震化率を平成 27 年までに９割とすることにより、想定される死者数約 11,000 人を半減、経済被害額約 112 兆円を４割減とする目標に大きく貢献することが示されている（密集市街地整備、火災対策、急傾斜地崩壊危険箇所の対策を含む。）。この被害想定及び対策については、中央防災会議防災対策推進検討会議「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」において見直しが進められているが、同ワーキンググループが取りまとめた「首都直下地震対策について（中間報告）」（平成 24 年７月 19 日）にも、予防対策の重要な実施事項として、住宅・建築物の耐震化（非構造部材の耐震対策を含む。）の推進や、庁舎等の応急対策活動の中心となる施設及び学校施設等の避難所の耐震化が挙げられている。

２．住宅・建築物の耐震化の現状と課題

（１）住宅

平成 20 年時点の耐震化率は、住宅が約 79%と推計されており、同年までに達成すべき数値に約２%遅れている状況である。平成 27 年までに 90%という目標を達成するには、平成 17 年から 10 年間で耐震性のない住宅約 650 万戸の耐震化（建て替え 550 万戸、改修 100 万戸）が必要とされているが、平成 15 年から 20 年までに耐震化されたのは約 120 万戸（建て替え約 90 万戸、改修約 30 万戸）という状況である。その後、耐震化の目標が設定された当時に約 120 万戸であった新設住宅着工戸数が平成 21 年以降は 80 万戸台で推移しており、当初の予測ほど建て替えが進んでいないと考えられることから、耐震改修（又は耐震性不十分な住宅の除却）をこれまで以上に促進する必要がある。

（２）特定建築物

耐震改修促進法に定められた特定建築物[5]の耐震化率は、平成 20 年に約 80%と推計されている。平成 27 年までに 90%という目標を達成するには、平成 17 年から 10 年間で約５

万棟の耐震化（うち耐震改修は約３万棟）が必要とされているのに対し、平成 15 年から20 年までの改修・滅失は約２万棟という状況である。

国土交通省が平成 24 年８月時点で集計したところ、所管行政庁の指示対象となっている特定建築物（病院、店舗、旅館等の不特定多数の者が利用する建築物、小中学校等、幼稚園・保育所、老人ホーム、危険物の貯蔵場などで一定規模以上のもの）で、旧耐震基準で建てられたもののうち、耐震診断が実施されたものの割合は 68.5%、耐震性があると判明しているものの割合は 48.1%となっている。規模別に見ると、大規模な建築物の耐震化が遅れており、床面積 5,000 ㎡以上のものの耐震診断実施率は 59.3%、耐震性があると判明しているものの割合は 41.0%にとどまっている。

図表２　耐震化の進捗状況

		平成 15 年	平成 20 年	平成 27 年（目標）
住　　宅	耐震化率	７５%	７９%	９０%
	耐震性あり	3,550 万戸	3,900 万戸	4,450 万戸
	耐震性なし	1,150 万戸	1,050 万戸	500 万戸
特定建築物	耐震化率	７５%	８０%	９０%
	耐震性あり	27 万棟	33 万棟	36 万棟
	耐震性なし	９万棟	８万棟	４万棟

（出所）　国土交通省資料より作成

特定建築物を中心とした主な施設ごとの状況は、以下のとおりである。

ア　学校施設

学校施設は、幼児児童生徒の学習・生活の場であるとともに、災害時には地域住民の応急避難場所としての役割を果たすことから、学校施設の安全性の確保、防災機能の強化は極めて重要である。平成 24 年４月現在、公立小中学校の耐震化率は 84.8%であり、文部科学省は平成 27 年度までのできるだけ早い時期に、公立学校施設の耐震化を完了させることを目標としている[6]。なお、平成 24 年度補正予算（1,884 億円）執行後、耐震化率は約 93%となるとされている。公立学校の耐震化については、地震防災対策特別措置法等に基づき、国から自治体に１／２の国庫補助が行われる。また、公立学校の校舎、体育館等で大規模な地震により倒壊又は崩壊の危険性が高いもの（Is 値[7]0.3 未満）については補助率が２／３に引き上げられている。

イ　病院

病院は、災害時において、当該病院内の患者や職員の安全確保だけでなく、被災者に迅速かつ適切な医療を提供する重要な施設である。病院の耐震化率は 56.7%（平成 22 年）であり、このうち、地震発生時の医療拠点となる災害拠点病院及び救命救急センターの耐震化率は 66.2%となっている。平成 21 年度から 23 年度の補正予算等で措置された医療施設耐震化臨時特例交付金により各都道府県に設置された基金（医療施設耐震化臨時特例基金）を活用した耐震改修により、災害拠点病院及び救命救急センターの耐震化率は８割強となる見通しとなっている。また、災害拠点病院については平成 24 年３

月 21 日に指定要件の見直しが行われ、経過期間を設けながら、診療機能を有する施設の耐震化が義務付けられている[8]。

ウ　防災拠点となる公共施設等

公共施設等は、多数の利用者が見込まれるほか、地震災害の発生時には災害応急対策の実施拠点や避難所になるなど、防災拠点としても重要な役割を果たしている。平成 23 年度末時点で地方公共団体が所有又は管理する防災拠点となる公共施設等（社会福祉施設、文教施設（校舎、体育館）、庁舎、県民会館・公民館等、体育館、診療施設、警察本部・警察署等、消防本部・消防署所など）は 191,042 棟で、このうち 79.3％で耐震性が確保されている。消防庁では、従前から公共施設等耐震化事業（事業費の 90％を起債対象とし、その元利償還金の 50％を交付税算入）を実施しており、このうち、地震による倒壊の危険性が高い（Is 値 0.3 未満）庁舎や避難所については、平成 21 年度から交付税算入率を２／３に引き上げている。また、東日本大震災の教訓を踏まえて新たに設けられた緊急防災・減災事業（単独）では、地方財政措置について、事業費の 100％を起債対象とし、その元利償還金の 70％を交付税算入している[9]。

３．耐震改修促進法の制定と改正

平成７年の阪神・淡路大震災における被害の教訓を踏まえ、国民の生命、身体及び財産を保護するため、現行耐震基準に満たない建築物の耐震改修を全国的な課題として早急に推進する必要があることから、同年 10 月、耐震改修促進法が制定された。平成 17 年には、平成 16 年の新潟県中越地震の発生や、中央防災会議における地震防災戦略の決定等を踏まえた改正がなされている。その概要は以下のとおりである。

（１）平成７年の制定

ア　特定建築物に係る措置

従来、耐震化の働きかけは行政指導のレベルで行われていたが、本法律により、学校、事務所、病院、百貨店など多数の者が利用する特定建築物（階数３以上かつ床面積 1,000 ㎡以上）に対して耐震診断・耐震改修の努力義務を課して所管行政庁の指導・助言の対象とし、そのうち病院、百貨店など不特定多数の者が利用する床面積 2,000 ㎡以上の建築物を指示の対象とする法的な位置付けがなされた。

イ　耐震改修の計画の認定

建築基準法令の改正により基準に適合しないこととなった既存の建築物は、増改築、大規模修繕等の機会に全ての既存不適格事項を解消するのが建築基準法の原則であるが、耐震改修計画の認定を受けた耐震改修工事については、耐震関係以外の不適格事項が引き続き認められる特例が設けられた。

（２）平成 17 年の改正

ア　計画的な耐震化の推進

国土交通大臣が基本方針を定め、都道府県が耐震改修促進計画を作成することとし、市町村についても、同計画を定めるよう努めることとされた。

イ　特定建築物に対する措置の拡充

・指導・助言対象となる特定建築物の範囲に、地震によって倒壊した場合に道路の通行を妨げ、多数の者の円滑な避難に支障となるおそれがある住宅等や、危険物の貯蔵場等が追加された。

・地方公共団体による指示の対象となる特定建築物に、小中学校、老人ホーム、危険物貯蔵場等が追加された。あわせて、これらの建築物の規模要件を引き下げ、指導等の対象も拡大された。

・正当な理由なく地方公共団体による指示に従わない特定建築物を公表することができることとされた。

ウ　支援措置の拡充

・建築基準法の特例が受けられる耐震改修計画の認定対象に、一定の改築を伴う耐震改修工事が追加された。

・耐震改修支援センターの指定制度を創設し、特定建築物の耐震改修資金の貸付けに係る債務保証、耐震診断・耐震改修に関する情報提供等を行うものとされた。

（３）耐震改修促進法に基づく指示、認定等の実績

耐震改修促進法に基づき、特定建築物の所有者は、耐震診断、耐震改修の努力義務を負い、特に大規模な特定建築物等の所有者に対し、所管行政庁は、指導・助言に加えて、必要な指示を行うことができ、指示に従わない場合には公表できることとされているが、平成23年度までの実績を見ると、大半が指導・助言となっている（約６万件）。指示は２千件と少なく、平成17年の改正で導入された公表制度の実績は０件である。この理由について、社会資本整備審議会の答申（５（１）参照）では、「所管行政庁において指示、公表の実施の運用方針を定めておらず指示・公表を躊躇していること、特に耐震改修については耐震性の有無が明らかでなく所管行政庁が指示・公表の根拠を示すことができないことなど」が挙げられており、まずは耐震性の有無を明らかにするための耐震診断を進めることが必要であると指摘されている。

また、耐震関係以外の不適格事項が引き続き認められる特例の前提となる耐震改修計画の認定件数は、平成23年度までの累計で8,316件である。そのうち7,475件が学校、体育館を中心とした公共建築物であり、病院・診療所（54件）、ホテル・旅館等（24件）、店舗・百貨店（85件）などは少ない状況である。

４．これまで講じられてきたその他の施策

耐震改修促進法のほか、以下のような施策が講じられてきた。

（１）費用負担軽減策

ア　補助制度

国土交通省による耐震診断・耐震改修補助制度は、平成７年度に創設され、その後、補助対象や補助率が順次拡充されてきた。現行の補助制度は、図表３のとおりである。

図表３　耐震診断・耐震改修補助制度の概要

◇住宅・建築物安全ストック形成事業（抜粋）

※H22年度以降は社会資本整備総合交付金において実施。

※住宅・建築物の耐震化に係る事業については、地域住宅計画に基づく事業、社会資本整備総合交付金の効果促進事業においても実施可能。

住宅（共同住宅を含む）

○耐震診断
・民間実施：国と地方で2／3
・地方公共団体実施：国1／2
○耐震改修

建物の種類	交付率
緊急輸送道路沿道	国と地方で2／3
避難路沿道	国と地方で1／3
その他	国と地方で23%

建築物

○耐震診断
・民間実施：国と地方で2／3
・地方公共団体実施：国1／3（緊急輸送道路沿道の場合は1／2）
○耐震改修

建物の種類	交付率
緊急輸送道路沿道	公共建築物：国1／3 民間建築物：国と地方で2／3
避難路沿道	公共建築物：国1／6 民間建築物：国と地方で1／3
多数の者が利用する建築物 （3階建、1,000㎡以上の百貨店等）	公共建築物：国11．5% 民間建築物：国と地方で23%
避難所等 （地域防災計画に位置付けられた建築物等）	公共建築物：国1／3 民間建築物：国と地方で2／3

（出所）　国土交通省資料

この制度は、地方公共団体による補助を前提として国が支援を行うものであるが、耐震補助制度の有無や内容は自治体により異なる。国土交通省の調べでは、平成 24 年４月１日現在、耐震診断については 87.4%の市区町村で、耐震改修については 73.8%の市区町村で補助制度が整備されており、その率は年々向上している。ただし、戸建て住宅については 78.2%の市区町村で耐震診断補助制度が、72.9%の市区町村で耐震改修補助制度があるのに対し、共同住宅については、耐震診断が 30.8%、耐震改修が 25.9%の市区町村にしか補助制度がなく、非住宅建築物も、耐震診断が 35.0%、耐震改修は 11.3%の市区町村にしか補助制度が整備されていない状況にある。

耐震診断及び耐震改修の実績は、図表４のとおりとなっている。そのペースは、平成 27 年までの耐震化目標を達成するために必要な耐震改修のペースを下回っている状況にある。

図表４　耐震診断・改修の実績

地方公共団体が自ら実施、又は補助等を行って把握している数（平成 23 年度末）

	住宅 （共同住宅を含む）	特定建築物 （危険物貯蔵場等を除く）
耐震診断実績累計	約 787,000 戸	約 79,000 棟
うち国庫補助	約 714,000 戸	19,834 棟
耐震改修実績累計	約 88,000 戸	約 26,000 棟
うち国庫補助	63,883 戸 （戸建て 36,256 戸） （共同住宅 27,627 戸）	9,558 棟

（出所）　国土交通省資料より作成

イ　税制

平成 14 年度に住宅ローン減税の適用対象に耐震改修工事が追加され、平成 17 年度に古くても耐震性を満たす中古住宅について築後経過年数要件が撤廃されるなどしてきた。さらに、平成 18 年度税制改正において、耐震改修に要した費用の一部を所得税額から控除し、また、一定期間固定資産税額を減額する耐震改修促進税制が創設され、平

成18年から23年までの過去６年間の所得税特別控除の活用実績は約３万２千件、固定資産税減額の活用実績は約３万５千件となっている。

ウ　融資制度

平成 16 年度に住宅金融公庫融資において耐震改修工事に対する金利を優遇する制度が創設され、現在は（独）住宅金融支援機構により融資が実施されている。個人向け融資については、融資限度額 1,000 万円（住宅部分の工事費の 80%が上限）、金利は償還期間 10 年以内 1.34%、11 年以上 20 年以内 1.77%となっており、マンション管理組合向け融資については、融資限度額 150 万円／戸（共用部分の工事費の 80%が上限）、金利は原則として償還期間 10 年以内 1.04%とする低利の融資制度となっている（金利は平成25年１月４日現在）。

（２）技術者育成、相談体制整備

現行の耐震改修促進法上、耐震診断・耐震改修設計の資格者の定めはなく、建築士でなくても行うことが可能である。技術者等の育成のため、公的機関による耐震診断・耐震改修設計に関する講習会が開催されている一方、リフォーム工事における悪徳商法の存在が所有者に不安を生じさせており、安心して耐震診断・改修を行える環境整備が課題となっている。なお、地方公共団体においては、これらの講習の受講修了者により実施されることを補助要件としている例もある。

また、平成 24 年４月１日現在、全国の 82.9%の市区町村に耐震診断・改修の相談窓口が設置され、公的機関等のホームページにおける情報提供も行われているが、消費者による適切な工法・費用・効果等の判断が可能となるよう、情報提供・相談体制の充実が求められている。

（３）条例による取組（緊急輸送道路等沿道建築物関係）

東京都においては、平成 23 年４月に「東京における緊急輸送道路沿道建築物の耐震化を推進する条例」が施行され、平成24年４月から、全国で初めて耐震診断の義務化を行っている。その対象は、都が指定する特定緊急輸送道路の沿道にある建築物で、旧耐震基準（昭和56年５月以前）で建築され、道路の幅員のおおむね１／２を超える高さのものであり、その所有者に対し、耐震化状況の知事への報告及び耐震診断の実施を義務付けるとともに、耐震改修等の実施の努力義務を課している。さらに、平成27年３月31日までに正当な理由なく必要な耐震診断を実施しない建築物の公表を可能としている。また、都民への情報提供として、特定緊急輸送道路の主要な区間ごとの耐震化状況を公表することとしている。

和歌山県においては、「津波からの円滑な避難に係る避難路沿いの建築物等の制限に関する条例」（平成25年４月施行）に基づき、地震により倒壊した建築物等が津波からの避難の際に避難路の通行を妨げることを防止するため、避難路の沿道の建築物の所有者に対し、耐震改修等の措置をとることを勧告・命令することなどにより、耐震化を進めることとしている。

５．今通常国会における法律案の提出

以上のように、近い将来に大地震の発生が懸念される中、地震による人的・経済的被害を軽減する上で、現行耐震基準の施行前に建てられた住宅・建築物の耐震化は解決の急がれる重要課題となっていることから、特に多数の者が利用する大規模な特定建築物等の耐震診断の義務付け及び公表の実施などが検討されるに至った。

（１）社会資本整備審議会の答申

平成 24 年９月、今後の建築基準制度の在り方について国土交通大臣の諮問を受けた社会資本整備審議会建築分科会の下に建築基準制度部会が設置され、既存建築物の質の確保・向上に向けた耐震改修促進法など関係規制等の在り方などが調査審議された。同年 10 月 25 日から３回の審議を経て、同部会は平成 25 年２月 12 日、「住宅・建築物の耐震化促進方策のあり方について」（第一次報告）として耐震化の阻害要因とそれに対応した促進方策を取りまとめ、同月 27 日、社会資本整備審議会より国土交通大臣に答申がなされた。その概要は以下のとおりである。

社会資本整備審議会：今後の建築基準制度のあり方について（第一次答申）
「住宅・建築物の耐震化促進方策のあり方について」【概要】（抜粋）

※下線部は法律案に反映されている部分（筆者作成）

住宅・建築物の耐震化の阻害要因

※国土交通行政に関心が高いモニター、横浜市内の多数の者が利用する特定建築物等の所有者、東京都内の緊急輸送道路沿道特定建築物の所有者を対象としたアンケート等を踏まえたもの。

①　耐震化に要する費用負担が大きい
②　耐震性があるという認識など、耐震化が不要と考えている
③　業者の選定が難しい
④　工法・費用・効果等が適切であるかどうかの判断が難しい
⑤　工事施工中の使用が制約されることへの懸念がある（テナント･入居者に迷惑をかけたくない）
⑥　区分所有者の合意形成が難しい

住宅・建築物の耐震化促進方策のあり方

１　支援策の充実による耐震化に要する費用負担の軽減

・補助制度の拡充（建築物所有者の費用負担の軽減措置、緊急輸送道路等沿道建築物の耐震化への積極的支援）、地方公共団体への補助制度の整備・充実の働きかけ
・税制等の補助制度以外の支援策の拡充

２　耐震性の必要性を認識させるための耐震診断の徹底等

住宅・建築物の所有者による耐震化の必要性の認識を向上させ、利用者の選択や市場メカニズムを活用した建築物の耐震化を促進する施策の実施（耐震改修促進法の改正等）
・全ての住宅・建築物の所有者に対する耐震診断・耐震改修に係る努力義務、所管行政庁による指導・助言
・耐震診断の義務付け及び所管行政庁による耐震診断結果の公表（特に多数の者が利用する大規模な特定建築物等、緊急輸送道路等沿道建築物、防災拠点施設）と耐震診断義務付け対象となる建築物の計画的な順次拡大
・その他の建築物を含めて、耐震性を有している旨を所有者が表示できる制度の創設

３　信頼できる技術者等の育成
・耐震診断義務付け対象建築物の耐震診断を実施する者の資格要件の明確化（建築士かつ講習を受講した者）
・国、地方公共団体と建築関係団体との協力による耐震診断・耐震改修設計に関する講習実施
・受講修了技術者名簿のホームページでの公表等、消費者が相談しやすい環境整備

４　適切な工法・費用・効果等が判断可能な情報提供・相談体制の充実
・全ての地方公共団体における相談窓口の設置、相談業務における建築関係団体との一層の連携
・耐震改修事例の収集と工法・費用・耐震性の向上の効果などのデータベース化、ホームページ等での公表
・地方公共団体の先導的な情報提供・相談の取組みのホームページ等での公開

５　居住・使用状況に大きな支障を来さない新たな耐震改修工法の開発・活用促進
・住宅・建築物の耐震化に効果的な新工法の技術開発の推進、新工法の適切な技術的評価と技術情報のオープン化・普及
・地震に対する安全性の向上を図るため必要な増築について広く耐震改修計画の認定制度の対象とするとともに、認定を受けた場合の容積率制限及び建ぺい率制限の緩和

６　マンションの耐震化に係る意思決定の円滑化
・居住性や継続利用に影響の生じない工法による工事を行う場合における、５の容積率制限や建ぺい率制限の緩和措置等によるマンションの耐震化に係る意思決定の円滑化

（２）法律案の概要

上記のうち、下線部の提言を盛り込んだ「建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第 22 号）が、平成 25 年３月８日に提出された。本法律案は、大規模な地震の発生に備えて、建築物の地震に対する安全性の向上を一層促進するため、地震に対する安全性が明らかでない建築物の耐震診断の実施の義務付け、耐震改修計画の認定基準の緩和等の措置を講じようとするものであり、その概要は以下のとおりである。

ア　不特定かつ多数の者が利用する大規模な建築物等に対する耐震診断の義務付け

以下の建築物等の所有者は、耐震診断を行い、その結果を一定の期限までに所管行政庁に報告しなければならないこととする。

①不特定かつ多数の者が利用する建築物（病院、店舗、旅館等）及び避難弱者が利用する建築物（学校、老人ホーム等）のうち大規模なもの
…平成 27 年 12 月 31 日まで

②大規模な地震が発生した場合においてその利用を確保することが公益上必要な建築物（庁舎、避難所等）　…地方公共団体が指定する期限まで

③地方公共団体が指定する緊急輸送道路等の避難路沿道建築物
…地方公共団体が指定する期限まで

イ　耐震診断及び耐震改修の努力義務の対象となる建築物の範囲の拡大

耐震診断及び耐震改修を行う努力義務が課せられる建築物の範囲を特定建築物から拡大し、現行の建築基準法の耐震関係規定に適合しない全ての建築物（マンションを含む

住宅や小規模建築物を含む。）を対象とすることとする。

ウ　耐震改修計画の認定基準の緩和による増改築の範囲の拡大及び認定に係る建築物の容積率・建ぺい率の特例措置の創設

①新たな耐震改修工法も認定可能になるよう、所管行政庁が建築物の耐震改修の計画を認定することができる増築及び改築の範囲の限定をなくすこととする。

②耐震補強のためのやむを得ない増築については、容積率及び建ぺい率制限を超えることが認められることとする。

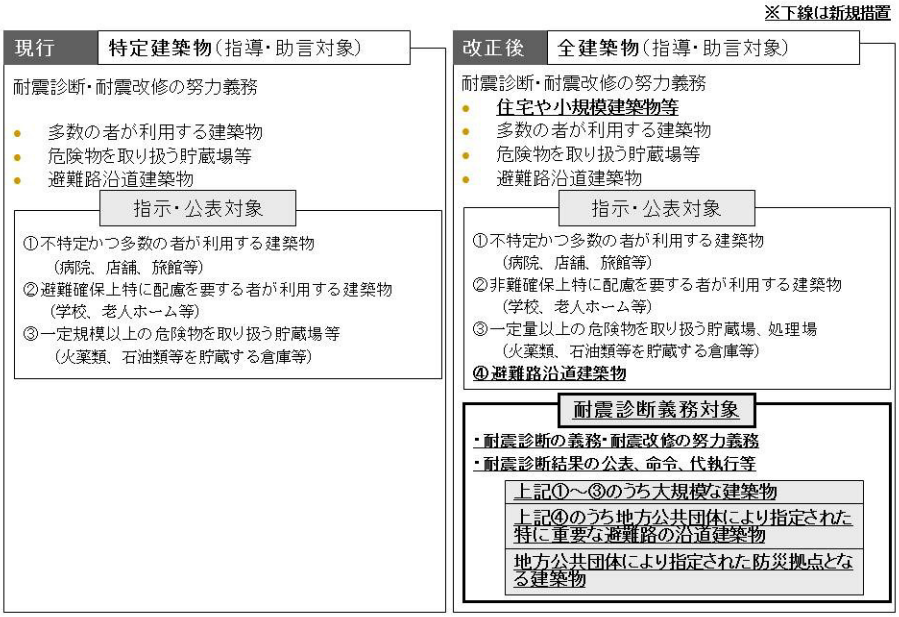
エ　建築物の地震に対する安全性に係る認定制度の創設

耐震性が確保されている旨を認定する制度を創設し、その旨を表示することができることとする。

オ　区分所有建築物の耐震改修の必要性に係る認定制度の創設

マンションなど区分所有建築物の耐震改修の必要性についての認定制度を創設し、当該認定を受けた区分所有建築物については、大規模な耐震改修を行おうとする場合の決議要件を３／４から１／２に緩和することとする（区分所有法の特例）。

図表５　耐震改修促進法改正案による規制措置改正のイメージ



（出所）　国土交通省資料より作成

（３）支援措置の拡充

社会資本整備総合交付金による通常の予算支援措置（４（１）参照）に加えて、平成24年度補正予算により、住宅については国と地方で30万円／戸を加算する時限措置がなされている（平成25年度末までの時限措置）。また、本法律案に対応し、平成25年度予算案により、同交付金への上乗せとして「耐震対策緊急促進事業」（100億円）が創設され、特に多数の者が利用する建築物等の耐震化を重点的・緊急的に支援するため、以下の拡充が図られている（平成27年度末までの時限措置）。

【耐震診断】国費１／３→１／２

【耐震改修】国費 11.5%、１／３※→国費１／３、２／５※ ※緊急輸送道路沿道、避難所等

以上は地方公共団体による補助を前提として国が支援する制度であるが、本法律案により一律に大規模な特定建築物の耐震診断が義務付けられること（（２）ア①参照）に伴い、既存の補助制度がない地方公共団体の区域においても国が耐震診断・改修費用に一定の支援を行うこととされている。また、本法律案において、地方公共団体は、耐震改修促進計画で指定する緊急輸送道路沿道・避難路沿道建築物については、耐震診断費用を負担しなければならないこととされている。

また、平成 25 年度税制改正案において、耐震改修費等の 10%の所得税控除の限度額が 25 万円に拡充され、工事翌年の１年間の固定資産税額の１／２減額が、特に重要な避難路沿道にある住宅について２年間に拡充され、耐震改修の一層の促進が図られている。

（４）論点等

ア　耐震診断結果の公表と耐震改修への誘導について

本法律案は、災害時の安全性が強く求められる建築物について、耐震診断の義務付け及びその結果の公表により耐震化を促そうとするものである。現行法で指示対象となっている特定建築物のうち、地震に対する安全性を緊急に確かめる必要がある大規模なものについては平成 27 年 12 月 31 日までに耐震診断の結果を報告しなければならなくなるが、限られた時間の中で耐震診断実施が求められることになるとともに、結果が公表されることとなる。ホテル・旅館、店舗などにおいては、耐震性不足の事実が公表された場合、集客への影響も懸念されるところである。

本法律案は、耐震改修については義務を課すものではなく、現行制度に従い指導・助言及び指示並びに指示に従わない場合の公表が行われることとなるが、地方公共団体が耐震診断の期限を付する場合には、できるだけ耐震改修・建て替えなどにつながるよう、国においては、地方公共団体や建築関係団体と密接に連携し、適切な工法等の情報提供、信頼できる技術者の育成など、適切な実施体制の整備を図る必要がある。

また、条例により特定緊急輸送道路沿道建築物の耐震診断を義務付けた東京都の状況について見ると、対象となる建築物約５千棟のうち、平成 25 年１月までの耐震診断数は 1,666 件であるのに対し、診断後の耐震改修工事件数は 47 件にとどまり、耐震性能がより低い建築物への助成単価の割増しなどが検討されていると報じられており[10]、今般創設される国による緊急支援制度もできるだけ活用しやすいものとするなどの工夫が求められよう。

イ　既存建築物の流通段階における規制について

本法律案により、建築物の耐震性の認定・表示制度が創設され、流通段階において積極的な役割を果たすことが期待される。しかしながら、既存建築物の流通段階において必ずしも安全、良質なものが選好されるとは限らない。平成 17 年法改正時の本院国土交通委員会における附帯決議を受けて、住宅の売買及び賃貸借の契約に係る重要事項説明として、耐震診断を受けたものであるときは、その内容について書面を交付して説明

しなければならないとの宅地建物取引業法施行規則改正がなされたことは前進であったが、耐震診断を行うこと自体は義務付けられていない。そのため、耐震性不足が明らかになると資産価値が下がり、耐震性不明のままのほうが資産価値を維持できる可能性があることから、耐震診断を行うことへの経済的インセンティブが機能していないとして、売買や相続等によって所有権が移転する際に、耐震性が確保されていることを義務化すべきとの指摘もある[11]。

ウ　非構造部材の耐震化について

東日本大震災でも問題となったように、避難所、劇場など大規模空間を持つ建築物は、震災時に、本法律が対象としている構造自体は健全であっても、非構造部材である天井が崩落して死傷者が発生したり建物が使用できなくなったりする危険性がある。国土交通省の調査によると、平成24年９月16日時点で、国の技術指針に合っていないつり天井が設置されている施設が全国に4,709棟あり、そのうち落下防止対策済みのものは３割しかないことが判明している[12]。今後、建築基準法施行令に天井の脱落防止措置を規定することが予定されているほか、平成25年度予算案において、天井のみを耐震改修する場合も補助対象とすることとされており、早急な対策が求められる。

【参考文献】

国土交通省住宅局建築指導課編集『平成18年１月26日施行 改正建築物の耐震改修の促進に関する法律・同施行令等の解説』（ぎょうせい　平成18年）

「今後の建築基準制度のあり方について（第一次答申）住宅・建築物の耐震化促進方策のあり方について」（社会資本整備審議会　平成25年２月）

（なかむら　いずみ）

---

[1] 中央防災会議では、特に発生の切迫性の高い大規模地震について被害想定を実施し、被害想定を基に減災目標を定めること等を内容とする地震防災戦略の策定を進めており、現在までに、東海地震、東南海・南海地震（いずれも平成17年３月）、首都直下地震（平成18年４月）などについて地震防災戦略が策定されている。

[2] 『警察白書』（平成７年版）

[3] 平成７年阪神・淡路大震災建築震災調査委員会中間報告（平7.8）

[4] 平成23年度国土交通省政策レビュー評価書「住宅・建築物の耐震化の促進」（平24.3）

[5] ①多数の者が利用する建築物（階数２以上かつ1,000㎡以上の小中学校、老人ホーム等、階数３以上かつ1,000㎡以上の病院、百貨店、ホテル等）、②危険物の貯蔵場又は処理場の用途に供する建築物、③道路の通行を妨げ、多数の者の円滑な避難を困難とするおそれのある建築物

[6] 「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について」（平24.8.2 文部科学省報道資料）

[7] 各階の構造耐震指標のことをいい、耐震改修促進法に基づく基本方針別添の技術指針において、Is値0.6未満で倒壊・崩壊の危険性があり、0.3未満で倒壊・崩壊の危険性が高いとされている。

[8] 「病院の耐震改修状況調査の結果について」（平24.8.24 厚生労働省報道資料）

[9] 「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査結果」（平24.11.30 総務省報道資料）

[10] 『建通新聞』（平25.2.27）

[11] 大沼健太郎「住宅耐震化に向けた課題と方策案」『ＮＲＩパブリックマネジメントレビュー』116号（平25.3）

[12] 「建築物防災週間において行った各種調査結果の公表について」（平24.12.25 国土交通省報道資料）