



大規模建築物等の耐震診断義務化について

2013年3月8日に、「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」が閣議決定された。本法案が今後国会で審議され、可決、成立すれば、不特定多数の者が利用する大規模建築物、緊急輸送道路等の避難路沿道建築物及び防災拠点建築物等についての耐震診断が義務化されるなど、住宅・建築物の耐震化促進施策の強化が進められることになる。本稿では、本改正案の概要と、今後、企業や地方自治体に求められる対応について説明する。

1. 耐震診断義務化の背景

(1) 建築物の耐震改修の促進に関する法律とは

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）では、6,400人以上の方が犠牲となった。死者の約8割弱が建築物の倒壊による圧迫死であり、特に1981年以前の旧耐震基準の古い建築物に被害が集中した。この教訓をもとに、現行の耐震基準を満たさない建築物の耐震性の向上を図り、地震による建築物の被害を未然に防止することを目的に、「建築物の耐震改修の促進に関する法律（以下「耐震改修促進法」という。）」が制定され、1995年12月に施行された。

その後、2006年1月に「改正耐震改修促進法」が施行され、大規模地震に備えて学校や病院などの建築物や住宅の耐震診断・改修を早急に進めるため、国の基本方針として住宅及び不特定多数の者が利用する建築物の耐震化率を2015年までに少なくとも9割（2005年：75%）にする等、具体的な数値目標が設定されている。

(2) 耐震化促進策の強化の必要性

我が国に大きな被害をもたらした2011年の東日本大震災では、津波による被害に注目が集まっているが、「圧死・損壊死」の被害者の数は700名以上に上るとされる。また、発生 of 切迫性が指摘されている南海トラフの巨大地震や首都直下地震の被害想定では、「これらの地震が最大クラスの規模で発生した場合、東日本大震災を超える甚大な人的・物的被害が発生することがほぼ確実視」¹されている。首都直下地震を例に挙げると、複数あるケースのうち東京湾北部地震（冬朝5時、風速8m/s）の東京都の被害想定では、揺れによる建物全壊棟数が約11万6,000棟、死者数が約7,000人に上ると推計されている²。

¹ 国土交通省報道発表資料「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について（概要）」（2013年3月8日）

² 東京都「首都直下地震等による東京の被害想定—概要版—」（2012年4月18日）

中央防災会議がとりまとめた報告では、「建築物の倒壊は、死者発生 of 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」³としている。すなわち、建物の倒壊により以下のような事態が発生する可能性があり、その影響は広範囲・長期に亘ると考えられる。

- 倒壊した建築物により延焼しやすくなり、大規模火災の発生により死傷者が増大する
- 消防や自衛隊等の緊急車両が通れなくなり、救急・救助活動の妨げとなる
- 避難者の収容場所や備蓄品等の非常用物資の確保が困難となる
- 発生したガレキ等の処理に係る時間・費用が膨大に膨れ上がり復興の妨げとなる

以上のような背景により、地震による被害軽減のためには、旧耐震基準で建てられた建築物の耐震化の促進が重要課題となっている。

(3) 耐震化促進における課題

現行の「建築基準法」では、1981年（昭和56年）以前に建てられた現行の耐震基準を満たさない「既存不適格建築物」については、現行基準に合致させなくても違法ではないとされている。国は、「耐震改修促進法」や補助制度等を活用しながら、耐震診断や耐震改修の支援を行ってきたが、実際には、当初の予定に比べて耐震化普及が進んでいないという現状がある。2003年には、特定建築物や住宅総数の約25%の耐震化が不十分と推計され、既述のとおり2015年までに耐震化率を9割まで促進する目標が打ち出されたが、現状では目標達成が厳しい状況となっている⁴。（詳細については図1のとおり）

耐震化促進の阻害要因について、国土交通省では、国や地方公共団体のアンケート等に基づき、以下の6項目として分析している⁵。この内容からは、耐震化には膨大な費用と手間がかかることに加えて利害関係者が多いことから、一個人や一組織では意思決定が下し難いということが読み取れる。

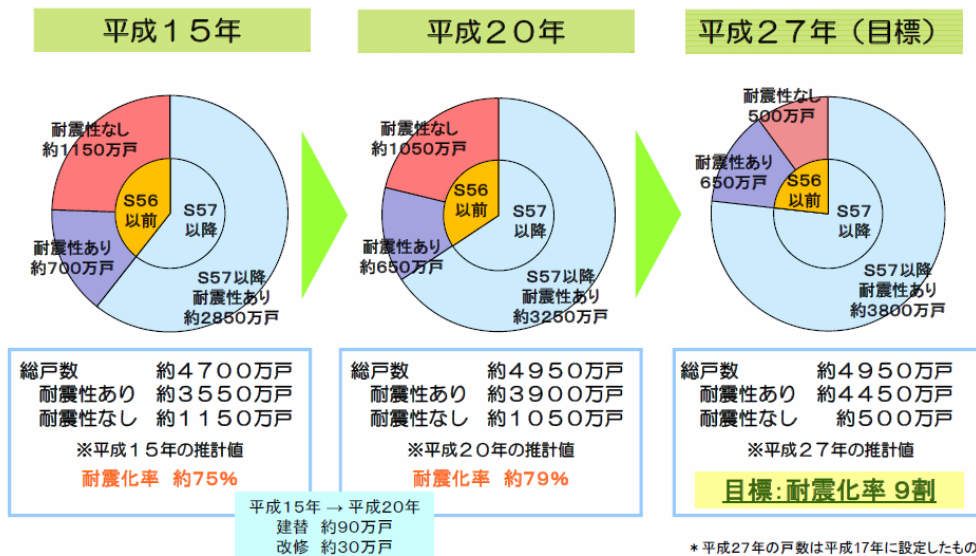
- ①耐震化に要する費用負担が大きい
- ②耐震性があるという認識など、耐震化が不要と考えている
業者の選定が難しい
- ④工法・費用・効果等が適切であるかどうかの判断が難しい
- ⑤工事中の使用が制約されることへの懸念がある（テナント・入居者に迷惑をかけたくないなど）
- ⑥区分所有者の合意形成が難しい

³ 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」（座長：河田恵昭関西大学教授）報告（2011年9月28日）

⁴ 国土交通省HP「住宅・建築物の耐震化について」

⁵ 国土交通省「今後の建築基準制度のあり方について」「住宅・建築物の耐震化促進方策のあり方について」（第一次答申）（2013年2月27日）

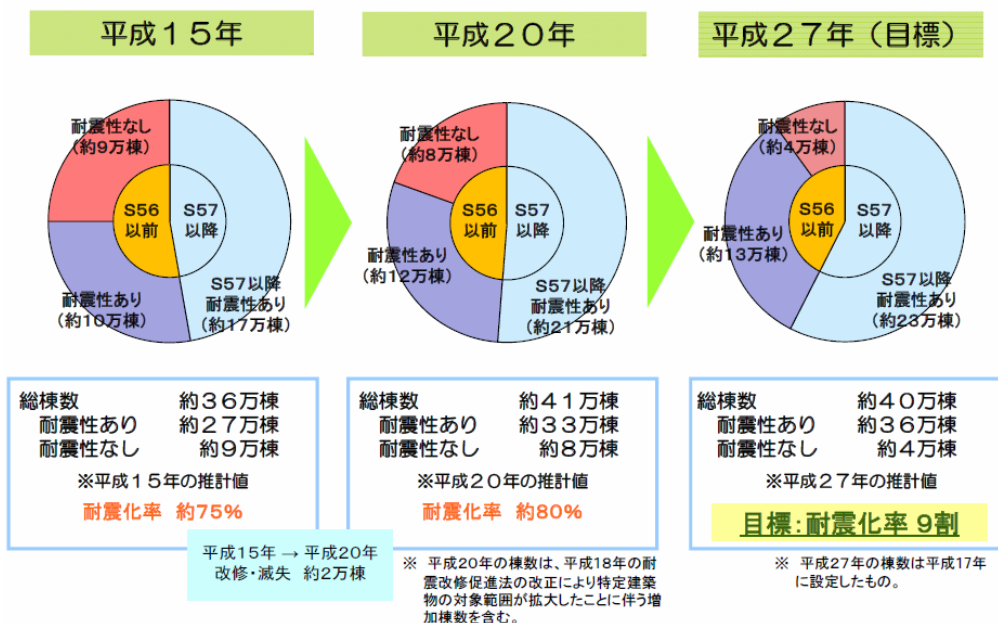
住宅の耐震化の進捗状況



* 平成22年6月18日に閣議決定された新成長戦略、平成23年3月15日に閣議決定された住生活基本計画では、住宅の耐震化率を平成32年までに95%とする目標を設定。

特定建築物の耐震化の進捗状況

* 特定建築物: 学校、病院、百貨店等の多数の者が利用する一定規模以上の建築物



■ 図1 「住宅の耐震化の進捗状況・特定建築物の耐震化の進捗状況」

出典：国土交通省 HP

2. 本法案および耐震化促進方策の概要

「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」および耐震化促進方策の内容は、実効性を高めるための「建築物の耐震化の促進のための規制強化」と耐震化促進にあたっての阻害要因を解決するための「建築物の耐震化の円滑な促進のための措置」及び「支援措置の拡充（予算・税制等の支援策）」の三つに大きく分けられる。

（1）建築物の耐震化の促進のための規制強化

a. 耐震診断の義務化・耐震診断結果の公表

地震発生時の国民への影響が大きく、優先度が高いと考えられる、特に不特定多数の者が利用する大規模建築物や地震災害対策上特に重要な建築物（緊急輸送道路等の沿道建築物、防災拠点施設）等について、所有者に対して耐震診断を義務付け、所管行政庁が診断結果を公表する。公表された結果をもとに、所管行政庁による耐震改修の指導・助言・指示と、指示に従わない場合は従わなかった旨公表を行う。また、倒壊の危険性が高い場合は建築基準法による改修命令等を行う。

耐震診断義務化の対象	耐震診断の期限
病院、店舗、旅館等の不特定多数の者が利用する建築物及び学校、老人ホーム等の避難弱者が利用する建築物のうち大規模なもの等	2015年(平成27年)末まで
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
都道府県が指定する庁舎、避難所等の防災拠点建築物	

■ 表 耐震診断義務化の対象

出典：国土交通省発表資料より弊社作成

b. 全ての建築物の耐震化の促進

全ての住宅・建築物に対する耐震診断及び必要に応じた耐震改修の努力義務を創設する。

（2）建築物の耐震化の円滑な促進のための措置

a. 耐震改修計画の認定基準の緩和及び容積率・建ぺい率の特例

新たな耐震改修工法も認定可能になるよう、耐震改修計画の認定制度について対象工事の拡大及び容積率、建ぺい率の特例措置を創設する。

b. 耐震性に係る表示制度の創設

耐震性が確保されている旨の認定を受けた建築物について、その旨を表示できる制度を創設する。

c. 区分所有建築物の耐震改修の必要性に係る認定

耐震改修の必要性の認定を受けた区分所有建築物（マンション等）について、大規模な耐震改修を行うおとす場合の決議要件を緩和する。（区分所有者の集会の決議が 3/4 から 1/2 の決議に緩和）

（3）支援措置の拡充（予算・税制等の支援策）

住宅の改修・建替え等に対する緊急支援として、通常の支援（国 11.5%等、地方 11.5%等）に加え、30 万円／戸（国 15 万円／戸，地方 15 万円／戸）を追加支援することとされた。（平成 24 年度補正予算）

また、耐震診断の義務付け対象建築物に対する重点的・緊急的支援として、以下のとおり国による助成率の引き上げを行うこととされた。（平成 25 年度予算案）

- 耐震診断：国〔通常〕 1/3 → 〔緊急支援〕 1/2
- 耐震改修：国〔通常〕 11.5% → 〔緊急支援〕 1/3、※
※緊急輸送道路沿道の場合 国〔通常〕 3/1 → 〔緊急支援〕 2/5

この他、耐震改修促進税制（住宅）を拡充し、耐震リフォームを行った場合に工事費等の 10%を所得税額から控除できる特例措置（所得税）については 2014 年 4 月から 2017 年 12 月までの控除限度額を 25 万円（現行では 20 万円）とするとともに、既存住宅に係る固定資産税の特例措置については、特に重要な避難路沿道にある住宅について耐震改修が行われた場合、当該特例措置に基づいて減額を行う期間を 2 年間とする（現行では工事翌年のみ）とされた。

3. 課題と期待される対応

今次耐震診断の義務化を円滑に進めるためには、さまざまな課題があると考えられる。以下にそのうちのいくつかを列挙するとともに、期待される対応についてまとめた。

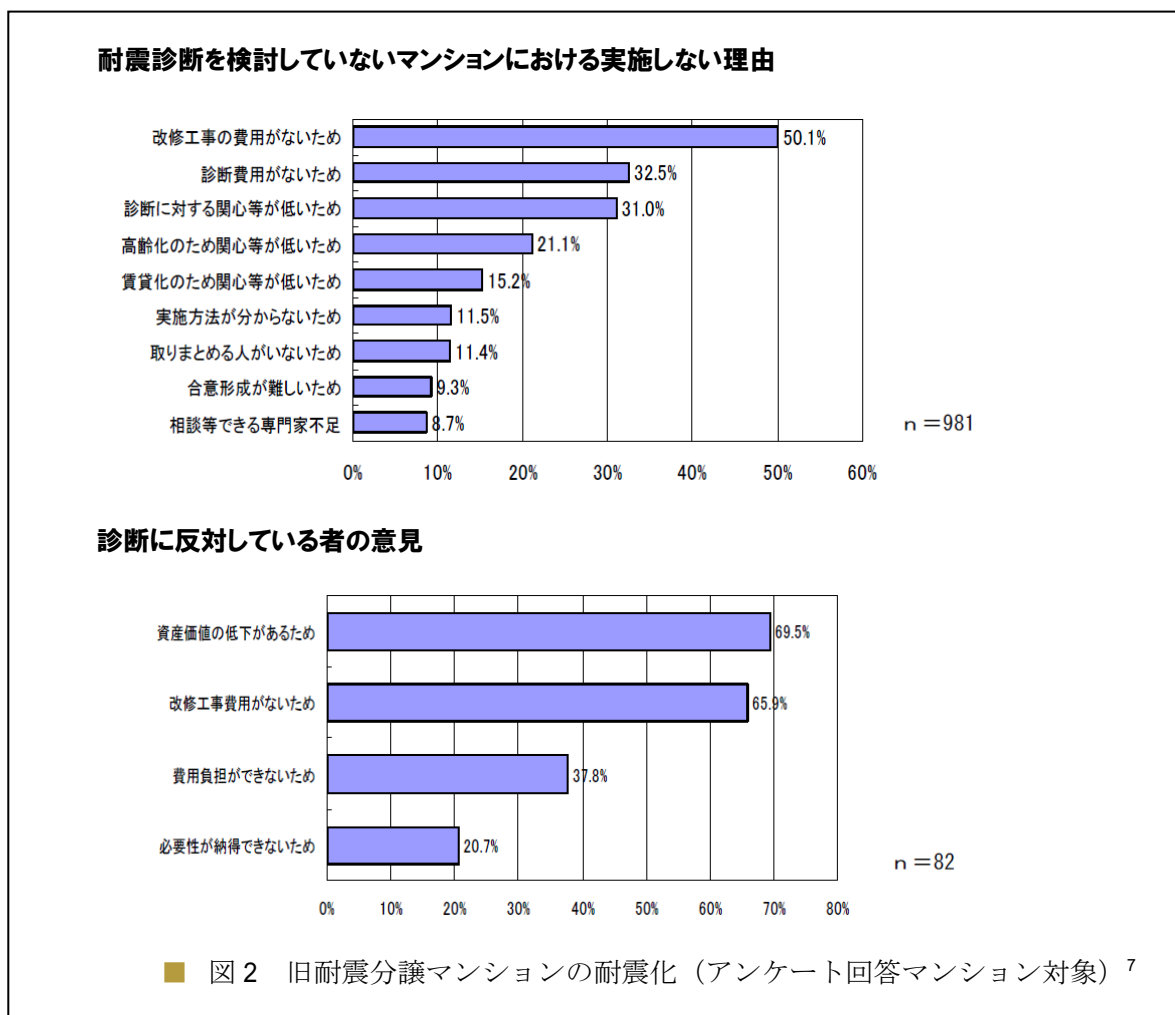
（1）公表における不平等の解消

東京都では一足早く、2011 年 4 月に耐震診断が義務化されており、診断や改修には助成金が支払われる。また、「2015 年 3 月までに義務が履行されない場合、公表等の措置を講じる」ことがあるとしているが、現時点では耐震診断結果までは公表されていない。

東京都が 2011 年 8 月に実施した調査⁶によると、アンケートに回答のあった旧耐震基準の分譲マンションのうち、耐震診断実施済みが 17.1%、未実施が 82.9%であった。さらに未実施のマンションのうち、耐震診断を検討していないマンションは 5 割以上であった。ここで「診断に反対している者の意見」として、「資産価値の低下があるため」との回答が約 7 割に上っている（図 2 参照）。この調査結果からは、一部の所有者は、耐震診断結果の公表が資産価値の低下という不利益につながると考えていることがうかがえる。

⁶ 東京都「マンション実態調査」（2013 年 3 月 4 日）

「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」は、義務化を先行した東京都の対応からさらに前進し、耐震診断結果も公表される。しかし積極的に耐震診断の義務を果たす所有者が、その診断結果の公表により、耐震診断を受けていない所有者よりも不利益を被ることのないようにしなければならない。公表における不平等解消のための解決が提示されるべきである。



更に、「耐震性が不十分」と診断された場合において、耐震改修までの期間にどのような対応が可能であるのか、ハード対策とソフト対策の両面における具体的な対策案についても十分な情報提供や先進的事例の共有等が必要と考える。なお、所有者の側においても、耐震診断の実施に際しては、公表によってどのような影響があるのか、デメリットはもちろんのことメリットも併せて事前に十分に分析し、必要な対策をできる限り早期の段階から講じることが求められる。

最後に、本法案の決定に際して、義務化の対象となる特定建築物を所有する各種業界団体等に説明が行われたのが今年に入ってからであった一方で、期限が2015年と3年程度しかないことについて関係者から不安の声も出ており、この点についても国による十分な対応が望まれるところである。

⁷ 東京都「マンション実態調査」（2013年3月4日）

(2) 地域間における格差について

大地震発生時、建築物の倒壊がもたらす影響の例については 1. (2) に記載したが、地域や立地状況によってその影響の大きさや範囲、危険度や緊急性は大きく異なる。また、所属する地方公共団体の補助制度の有無により、耐震改修工事における所有者負担に最小 33.4%から最大 88.5%と大きな開きがある。相談窓口の設置状況や説明会の実施等についても所属する地方公共団体によって異なる。

このため、所有者においては、所有する建築物が置かれている状況や所属する地方公共団体の対応について確認する必要がある。

(3) 社会全体における理解促進

建築物の耐震化が促進されることにより、現行の耐震基準を満たさない建築物は各種事業への影響が懸念され、所有者にとっては非常に悩ましい問題である。(例えば、テナントが入らない、賃料が低くなる、客足が遠のく等が挙げられる。)

しかし、もしも大地震が発生し、所有者が十分な対策をとらなかったために建築物が倒壊し、多数の人命が失われる原因となった場合は、所有者の信用が著しく低下することは免れない。場合によっては、所有者の他の事業にもその影響が波及することも考えられる。人命の安全確保のために、また、信用やブランドイメージを維持するためにも緊急の課題であることを強く認識する必要がある。

一方、テナントや入居者等の利用者側においても、建築物の耐震化に関して正しい理解が必要である。耐震診断の受診や改修工事の実施は、震災における被害の軽減、特に人命の安全に高い意識をもった取り組みであることをぜひ理解し、改修工事等で一時的に不便が生じることがあっても、知恵を出し合って協力してもらいたい。

従って、本稿「1. 耐震診断義務化の背景」に示すような事項について、簡単にわかりやすい形で社会全般に広報活動を行う必要があると考える。また、所有者の側においても、震災時における被害軽減のために耐震診断を受診し、耐震化の工事やそれまでの応急対策等をどのように実施するのか等についての情報を公開し、近隣地域や利用者に理解を求めることも必要である。

(4) ソフト対策による補完

建築基準法が定めている耐震性能に対する考え方では「建築物が保有すべき最低限の基準として、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強から震度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」⁸としている。すなわち、「耐震基準を満たしている」ということは、大規模地震において「人が外部に逃げるまでの時間を稼ぐことができる」ということであるが、現状では、「耐震基準を満たしている建物＝壊れない」という誤解も見られる。大規模地震対策として、耐震化を行うだけでは決して安心はできない。建築物における耐震化等を「ハード対策」とすると、その内部で活動する人間の行動要領等の「ソフト対策」が、地震対策には不可欠である。

この二つの対策は表裏一体であると言えるが、現実には個別に実施されがちである。その背景として、これまで省庁ごとに各種震災対策が実施されてきた、いわゆる縦割り行政の影響や、企業等にお

⁸ 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）

いてはそれぞれの担当部署が異なるために全体を俯瞰した対策が十分にとられてこなかった側面があることも否めない。

「ハード対策」と「ソフト対策」のどちらが欠けても大規模地震対策としては不十分であり、特に人命の保護の観点から大きな影響がある点を改めて認識する必要がある。所有者の側においても、今次耐震診断義務化を契機に、ソフト対策の実施状況や課題等についても改めて再考されることが望まれる。

4. 今後の企業および地方公共団体に求められる対応

建物倒壊による死傷者を減らすという対策については、個々人の努力だけでは実施が難しいため、国による耐震診断義務化が進められているという背景がある。

(1) 耐震診断の受診

本稿 2.(1) a に記載の耐震診断義務の対象となっている大規模建築等の所有者は、できるだけ早期に耐震診断を受診することが、人命の安全確保の観点において非常に重要である。しかし、1.(3)で挙げた、耐震診断にかかる費用や、業者・工法の選定、テナントへの影響等といった課題がただちに全て無くなるわけではない。積極的に情報収集を行い、国等による支援策等をうまく活用し、できるだけ負担の少ない方法をとるようにしたい。例えば、耐震診断の結果によっては耐震化に多額の費用がかかる恐れがある。したがってその場合には建築物の建て替えや取り壊しも検討される場合は、本格的な耐震診断の前に、費用が割安で診断にかかる期間が短い簡易的な診断を受けることも一案である。

(2) ハード・ソフト両面の対策実施

前述のとおり、耐震基準を満たしている建築物であれば「人が外部に逃げるまでの時間を稼ぐことができる」が、万が一、地震発生後にパニックとなり避難等がうまくいかなかった場合、人命に関わる事態が発生する可能性がある。地震発生後の行動要領（建物からの避難や初期消火活動、応急救命救護等を含む）を「初動対応マニュアル」等にまとめ、教育や訓練等を繰り返し実施して、有事の際にも各自が落ち着いて行動できるように備える必要がある。さらに、人命の安全の確保ができた後には、それぞれの企業や組織の業務を継続するための行動をとる必要がある。これらは事業継続計画（BCP）を策定し、早期に業務が再開できるように事前対策を実施しておくべきである。

なお、耐震化を実施していても、建物の安全が確保できない場合も考えられるため、事業継続計画（BCP）においては「代替場所」や「代替手段」についても検討しておくことが肝要である。

5. 最後に

建物倒壊による被害の軽減という課題について、今回の国による耐震化促進施策の強化により一歩前進することを期待するが、実際に全ての建築物が現行の耐震基準になるまでには、依然長期の時間を要すると考えられる。限られた費用や時間の中で最大限の効果をあげ、一人でも多くの死傷者を減らすためには、併せて人（ソフト）における対策についても進めていくことが重要である。

〔2013年4月15日発行〕