

## ISSUE BRIEF

# 住宅耐震化の現状と課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 568(2007. 3. 8.)

### 新耐震基準と既存不適格住宅

- 1 新耐震基準
- 2 耐震改修促進法と住宅

### 住宅耐震化の現状

- 1 耐震化の意義
- 2 耐震化の現状

### 耐震化促進への取り組み

- 1 国の取り組み
- 2 地方公共団体の取り組み

### 耐震化が進まない理由

- 1 戸建住宅
- 2 マンション

地震による被害を軽減するためには、住宅の耐震化が重要であるが、なかなか進んでいない。国は、住宅の耐震化率を、10年間で現在の75%から90%に引き上げることを目標としている。国土交通省は、耐震改修促進法を改正し、計画的な耐震化を促進するために、地方公共団体に耐震改修促進計画の策定を求めている。また、同省は、耐震診断・改修への補助や、税制面での支援措置などの整備を図っている。地方公共団体も、耐震改修への補助制度の整備を進めている。横浜市や静岡県は、先進的に耐震改修費への助成を行ってきた。最近では、墨田区が、簡易改修へ助成を行うなど、独自の取り組みも見られる。

耐震化が進まない理由としては、戸建住宅では、費用の問題、生活面の煩わしさ、耐震改修工事の効果に対する信頼性の欠如、情報不足が挙げられる。マンションでは、費用の問題、合意形成の難しさが挙げられる。

国土交通課

おおつか みちこ  
(大塚 路子)

調査と情報

第568号

平成7年に発生した阪神・淡路大震災では、地震による直接的な死者数の約9割が、住宅・建築物の倒壊等によるものであった。地震による被害を軽減するためには、住宅・建築物の耐震化が重要であるが、なかなか進んでいない。新潟県中越地震の発生や、東海、東南海・南海地震等の発生の切迫性が高まっていることを踏まえ、国土交通省は、平成18年を「耐震元年」と位置づけ、住宅・建築物の耐震化を推進している。

本稿では、住宅の耐震化をめぐる施策と、耐震化が進まない理由について、整理する。

## I 新耐震基準と既存不適格住宅

### 1 新耐震基準

建築基準法は、建築物が地震等に対して安全な構造でなければならないとし、安全上必要な技術的基準については、同法施行令で定めている。現行の耐震基準は、昭和56年6月1日に施行された「建築基準法施行令の一部を改正する政令」(昭和55年政令第196号)に基づくもので、「新耐震基準」と呼ばれている。

新耐震基準では、2段階の耐震目標が設定されている。①耐用年限中に数度は遭遇する程度の中地震(震度5強程度)に対しては、建築物の機能を保持し、②耐用年限中に一度遭遇するかもしれない程度の大地震(震度6強から震度7程度)に対しては、建築物の架構に部分的なひび割れ等の損傷が生じて、最終的に崩壊からの人命の保護を図ること、としている<sup>1</sup>。

### 2 耐震改修促進法と住宅

阪神・淡路大震災の死者の大半は、住宅・建築物の倒壊等によるものであったことから、建築物の耐震性向上の必要性が強く認識された。一方、新耐震基準施行以後に建築された建築物の被害程度は比較的軽く、新耐震基準は、概ね妥当なものと考えられた。そこで、新耐震基準を満たさない建築物の耐震改修を図るため、「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。)が制定された。

同法では、①多数の者が利用する建築物で、耐震関係規定について既存不適格建築物であるもの(以下「特定建築物」という。)の所有者に、耐震診断・改修の努力義務、②認定を受けた建築物の耐震改修工事について、耐震関係規定以外の不適格事項の不遑及<sup>2</sup>、③特定建築物の所有者に対する地方公共団体による指導、助言、指示等が規定された。

住宅については、3階以上かつ床面積の合計が1,000㎡以上の賃貸共同住宅が、特定建築物に含まれ、地方公共団体が必要な指導及び助言を行うことができることとされた。しかし、戸建住宅や分譲マンションなどは特定建築物ではなく、耐震診断・改修の努力義務は課せられていない。

<sup>1</sup> 日本建築センター編『建築物の構造規定 建築基準法施行令第3章の解説と運用 1997年版』1997, p.16.

<sup>2</sup> 建築基準法第3条第3項第3号及び第4号では、既存不適格建築物について、増築、改築、大規模の修繕又は大規模の模様替を行う場合には、すべての不適格事項を適法にすべきことを求めているが、②の規定は、耐震改修を行う場合に、他の既存不適格に関する事項については、現行基準との適合は求めないとしたものである。なお、この規定の適用は、特定建築物に限らない。

## II 住宅耐震化の現状

### 1 耐震化の意義<sup>3</sup>

住宅を耐震化することの意義は、地震災害での人的被害を減らすだけではない。被災者が減ることで、被災地で初期支援に参加できる人が増加する。火災延焼の危険性が減る。また、倒壊住宅による道路閉塞を防止できるので、円滑な救援・消火活動が可能となる。さらに、発災後の瓦礫など災害廃棄物の発生が抑制されるため、処分に要する経費や労力などの負担が軽減され、早期の復旧を進める上で効果的である。仮設住宅や住宅再建に係る経費負担も軽減される。

### 2 耐震化の現状

表 1 住宅の耐震化の現状（平成 15 年推計値）

	住宅（共同住宅含む）	
		うち戸建木造
全数	約 4,700 万戸	約 2,450 万戸
耐震性が不十分	約 1,150 万戸 （約 25%）	約 1,000 万戸 （約 40%）

（出典）「耐震診断・改修の状況」国土交通省HP  
<<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/taishin/05jokyo.pdf>>より作成

国土交通省は、平成 15 年現在で、共同住宅を含む住宅総数約 4,700 万戸のうち、約 25%に相当する約 1,150 万戸の耐震性が不十分であると推計している（表 1）。木造戸建住宅では、総数約 2,450 万戸のうち、耐震性が不十分なものは、約 1,000 万戸で、約 40%に達する。

住宅の耐震改修は、年に約 5 万戸、建替えは、年に約 40 万戸のペースで行われているが、このペースでは、耐震性が不十分な住宅が概ね解消されるまでには、20 年以上かかることになる<sup>4</sup>。

## III 耐震化促進への取り組み

### 1 国の取り組み

#### （1）中央防災会議の地震防災戦略と耐震化緊急対策方針

中央防災会議（会長：内閣総理大臣）では、平成 17 年 3 月、東海地震、東南海・南海地震の「地震防災戦略<sup>5</sup>」を策定した。そこでは、今後 10 年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標を掲げている。この目標を達成するために、住宅の耐震化率 90%が挙げられている。住宅の耐震化により、東海地震では、想定死者数は約 9,200 人から約 3,500 人減少するという。東南海・南海地震では、想定死者数は約 17,800 人から約 3,700 人減

<sup>3</sup> 『防災に関してとった措置の概況』第 159 回国会（常会）提出，p.9；鍵屋一『“地域防災力”強化宣言 増補』ぎょうせい，2005，pp.67-69 など。

<sup>4</sup> 住宅・建築物の地震防災推進会議「提言 住宅・建築物の地震防災対策の推進のために」平成 17 年 6 月，p.7. 国土交通省HP<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/07/070610/01.pdf>>

<sup>5</sup> 「地震防災戦略」平成 17 年 3 月 30 日 内閣府防災担当HP  
<[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku\\_toukai/pdf/senryaku/honbun.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_toukai/pdf/senryaku/honbun.pdf)>

「地震防災戦略」は、大規模地震について、被害想定をもとに、人的被害、経済被害の軽減について、達成時期を含めた具体的目標（減災目標）を定めたもの。

少するとされている。

中央防災会議では、同年9月、「建築物の耐震化緊急対策方針<sup>6</sup>」を決定した。そこでは、建築物の耐震化を「社会全体の国家的な緊急課題」として、全国的に緊急かつ強力に実施することとし、住宅の耐震化率を今後10年間で90%まで引き上げることを、全国レベルの目標としている。

## （2）耐震改修促進法改正

平成17年2月、住宅・建築物の耐震化の目標の設定及び目標の達成のための施策について検討を行うために、国土交通省に「住宅・建築物の地震防災推進会議」が設置された。同年6月には、提言<sup>7</sup>が取りまとめられた。提言では、住宅の耐震化率を9割とするために、耐震改修を現状の2～3倍のペース、建て替えを現状から5～10万戸/年増とすることが必要とされた。また、所有者等が、自らの問題・地域の問題として意識を持って取り組むことが必要であり、国及び地方公共団体は、これをできる限り支援する観点から、環境整備を中心に施策を展開すべきとしている。耐震改修促進法の問題点としては、地方公共団体が計画的な耐震診断・改修に取り組む仕組みが法律上位置づけられていないことや、住宅が耐震改修の努力義務の対象となっていないこと、などが指摘された。

この提言を踏まえ、同年11月、「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」（平成17年法律第120号）により、耐震改修促進法が改正された。改正法では、①建築物の地震に対する安全性の確保等について、国民の努力義務を規定し（第3条）、②国土交通大臣は、建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための基本方針を定め（第4条）、都道府県は基本方針に基づき耐震改修促進計画を定めること（第5条）、③倒壊により道路<sup>8</sup>を閉塞させる建築物等を特定建築物に追加（第6条）するなどとした。これにより、道路を閉塞させる住宅は、特定建築物となり、所有者に耐震改修の努力義務が課せられるとともに、地方公共団体の指導及び助言の対象となった。

国土交通省は、「建築物の耐震診断及び耐震改修の促進を図るための基本的な方針」（平成18年国土交通省告示第184号。以下、「基本方針」という）を策定した。改正法は、この基本方針と併せ、平成18年1月に施行された。国土交通省は、法施行後半年以内、遅くとも1年以内を目途に、「都道府県耐震改修促進計画」を策定することを求めている。計画の策定は遅れているが、平成18年度内には、全都道府県で策定される予定である。

また、耐震性の状況についての情報を開示する仕組みを整備するため、平成18年4月に、「宅地建物取引業法施行規則」（昭和32年建設省令第12号）が改正された。新耐震基準施行前に建築された建物については、耐震診断を行っている場合は、その内容を重要事項説明として、建物の購入者等に説明することとされた。

## （3）補助制度・交付金

国土交通省は、阪神・淡路大震災を踏まえ、平成7年度に、マンション等に対する耐震診断・改修に対する補助制度を創設した。さらに、平成10年度に、戸建住宅の耐震診断の補助制度を、平成14年度に、戸建住宅の耐震改修の補助制度を創設した。しかし、平

<sup>6</sup> 「建築物の耐震化緊急対策方針」平成17年9月27日 内閣府防災担当HP  
<[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku\\_kenchiku/pdf/houshin/honbun.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_kenchiku/pdf/houshin/honbun.pdf)>

<sup>7</sup> 住宅・建築物の地震防災推進会議 前掲注4

<sup>8</sup> 都道府県耐震改修促進計画において、対象となる道路を指定する（耐震改修促進法第5条第3項第1号）。

成 16 年度末までの国土交通省の補助実績は、マンション、戸建住宅合わせて耐震診断約 21 万戸、耐震改修 54 戸に過ぎず<sup>9</sup>、制度は十分には活用されていなかった。

そこで、国土交通省は、既存の補助制度をわかりやすくするとともに、地方公共団体の状況等に応じた柔軟な対応を容易にするため、平成 17 年度に補助制度を一元化して、「住宅・建築物耐震改修等事業」を創設した（表 2）。平成 18 年度からは、地震防災対策強化地域内等という地域要件を撤廃し、全国で耐震改修を促進するとともに、緊急輸送道路沿道の建築物に対する補助率のかさ上げの制度拡充も行った。なお、平成 19 年度からは、国・地方合わせて、避難路沿道等分譲マンションの耐震改修費用の 33.3%（現行 15.2%）を助成する方針である<sup>10</sup>。

表 2 住宅の耐震診断・改修に対する補助制度（平成 18 年度）

住宅・建築物 耐震改修等事業	耐震診断	<u>補助率</u> 民間実施：国 1/3 地方公共団体 1/3 地方公共団体実施：国 1/2
	耐震改修 (戸建住宅)	<u>地域要件</u> 次のいずれかの区域内で、震災時に倒壊により道路閉塞が生じるおそれのある地区 ・全国の既成市街地 ・換算老朽住宅の割合の高い密集市街地 <u>計画要件</u> 耐震改修促進計画に位置付けたもの <u>補助率</u> 民間実施：国 7.6% 地方公共団体 7.6% 地方公共団体実施：国 7.6%
	耐震改修 (マンション)	<u>地域要件</u> ・全国のDID地区等* ・地域防災計画に位置付けられた避難地、避難路又は緊急輸送道路に面する区域 <u>計画要件</u> 耐震改修促進計画に位置付けたもの <u>補助対象</u> 耐震改修促進法等の認定を受けて行う耐震改修工事費 <u>補助率</u> 民間実施：国 7.6% 地方公共団体 7.6% 地方公共団体実施：国 7.6% ※緊急輸送道路沿道建築物の場合 民間実施：国 1/3 地方公共団体 1/3 地方公共団体実施：国 1/3
	その他住宅の 耐震化の促進 に関する事業	<u>補助対象</u> 耐震化に係る計画策定費、PR費等 <u>補助率</u> 民間実施：国 1/3 地方公共団体 1/3 地方公共団体実施：国 1/2
地域住宅交付金	耐震改修	地方公共団体の自主性と創意工夫に基づき、提案事業の一つとして、民間住宅の耐震改修を行うことが可能（助成要件、助成率等は地方公共団体が独自に決定）

（出典）国土交通政策研究会編著『国土交通行政ハンドブック 2006』大成出版社，2006，pp.900-901.より作成  
\*DID 地区は、市町村の区域内で、人口密度が 1 平方キロメートル当たり 4,000 人以上の地区が互いに隣接して、それらの隣接した地域の人口が 5,000 人以上となる人口集中地区。

<sup>9</sup> 「耐震診断等に係る国の支援制度の実績」国土交通省HP  
<<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/build/taishin/shien150331.pdf>>

<sup>10</sup> 国土交通省住宅局「平成 19 年度住宅局関係予算概要」平成 19 年 1 月，p.12.

また、平成 17 年度に創設された地域住宅交付金<sup>11</sup>を活用し、地方公共団体独自の提案による事業として、民間住宅の耐震改修事業を行うことも可能となっている。

#### (4) 税制

平成 14 年度税制改正においては、住宅ローン減税の適用対象に、耐震改修工事が追加された。しかし、耐震改修工事費に対し長期のローンを組む場合は少なく、住宅ローン減税の効果は限定されていた。平成 18 年度税制改正では、耐震改修に要した費用の一部を税額控除する耐震改修促進税制が創設され、ローンを組まずに耐震改修を行う者に対する効果的な支援策が実現することとなった(表 3)。ただ、所得税の税額控除の適用は、地方公共団体による耐震改修に係る補助制度<sup>12</sup>の対象となる区域の住宅に限定されている。

平成 17 年度税制改正では、新耐震基準に適合する中古住宅については、住宅ローン減税の築後経過年数要件を撤廃した。中古住宅の流通の促進とともに、耐震診断・耐震改修の促進を図ったものである。

表 3 住宅の耐震改修に対する税制面での支援措置

耐震改修工事に対する住宅ローン減税	耐震改修工事に対する住宅ローンについては、10 年間、ローン残高の 1%を所得税額から控除	
耐震改修促進税制	所得税	平成 20 年 12 月 31 日までに、一定の区域内で行われる耐震改修について、耐震改修費用の 10%相当額(20 万円を上限)を所得税額から控除
	固定資産税	平成 27 年 12 月 31 日までに、一定の区域内で行われる耐震改修(30 万円以上の工事)について、耐震改修を行った住宅の固定資産税額(120 ㎡相当部分まで)を最大 3 年間 2 分の 1 に減額
中古住宅購入の際の住宅ローン減税	住宅ローン減税における築後経過年数要件(耐火建築物 25 年以内、耐火建築物以外 20 年以内)を撤廃し、新耐震基準への適合を要件化	

(出典)『防災に関してとった措置の概況・平成 18 年度の防災に関する計画』第 164 回国会(常会)提出, p.132., 国土交通政策研究会編著『国土交通行政ハンドブック 2006』大成出版社, 2006, p.901.より作成

#### (5) 住宅性能表示制度と地震保険

平成 12 年 10 月から、「住宅の品質確保の促進等に関する法律」(平成 11 年法律第 81 号)に基づく住宅性能表示制度が実施されている。この制度は、住宅の性能を表示するための共通ルールを定め、第三者機関が性能評価を行い、その結果を、住宅性能評価書として交付するものである。耐震性能は、耐震等級<sup>13</sup>として評価される。なお、平成 18 年 10 月には、免震建築物であるか否かが、表示事項に追加された(平成 19 年 4 月 1 日から適

<sup>11</sup> 地方公共団体が作成した地域住宅計画に基づき実施される事業の費用に充てるため、国が交付する交付金。

<sup>12</sup> ①地域住宅計画の区域内で、地域住宅交付金を充てて、住宅耐震改修の費用の額の 10%以上かつ 1 戸当たり 20 万円以上を補助する事業、②都道府県耐震改修促進計画の区域内で、都道府県が国の補助金(住宅・建築物耐震改修等事業による補助金)を受けて行う補助事業、③住宅耐震改修促進計画(地方公共団体の作成した地域における地震に対する安全を確保するための住宅の耐震改修の促進に関する事業を定めた計画)の区域内で、地方公共団体が住宅の耐震改修を行う居住者に対して補助金を交付する事業。市町村が、市町村耐震改修促進計画を定め、国の補助金を受けて補助事業を実施する場合、地方公共団体が、地方単独事業として補助事業を実施している場合は、③に該当。

<sup>13</sup> 耐震等級には、「耐震等級(構造躯体の倒壊等防止)」と「耐震等級(構造躯体の損傷防止)」があり、地震保険割引の対象となるのは前者である。なお、耐震等級 1 は、建築基準法に定められた最低基準と同等である。

表4 地震保険の割引制度

割引制度	割引率
免震建築物割引（住宅性能表示制度の免震建築物）	30%
耐震等級割引（住宅性能表示制度の耐震等級1～3）	10～30%
耐震診断割引（耐震診断または耐震改修により、現行耐震基準に適合していることが確認された住宅）	10%
建築年割引（昭和56年6月1日以後に新築された住宅）	10%

（出典）損害保険料率算出機構「地震保険基準料率表」平成18年9月26日届出<<http://www.nliro.or.jp/service/ryoritsu/quake/quake180926.pdf>>より作成

用）。

地震保険では、平成13年10月から、「耐震等級割引」と「建築年割引」が導入されている（表4）。平成18年9月には、新たに「免震建築物割引」、「耐震診断割引」を追加する届出があり、金融庁による審査期間経過後の同年12月、変更が告示されている<sup>14</sup>。

## 2 地方公共団体の取り組み

### （1）地方公共団体における補助制度の整備状況

表5 耐震診断・改修に対する補助制度の整備状況（平成19年1月1日現在）

建物種別	区分	補助が受けられる市区町村 （全国1839市区町村）	
		市区町村数	率
戸建住宅	耐震診断	976	53.1%
	耐震改修	512	27.8%
マンション	耐震診断	188	10.2%
	耐震改修	74	4.0%

（出典）「地方公共団体における耐震改修促進計画の策定予定及び耐震改修等に対する補助制度の整備状況」国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/07/070301/01.pdf>>より作成

住宅の耐震化を促進するために、地方公共団体では、国が創設した補助制度の導入や独自の補助制度の整備を進めている（表5）。しかし、財政負担を伴うこともあり、地方公共団体の取り組みには、差が見られる。耐震改修に係る所得税の税額控除の適用は、地方公共団体による耐震改修に係る補助制度の対象となる区域の住宅に限定される。そのため、国土

住宅の耐震化を促進するために、地方公共団体では、国が創設した補助制度の導入や独自の補助制度の整備を進めている（表5）。しかし、財政負担を伴うこともあり、地方公共団体の取り組みには、差が見られる。耐震改修に係る所得税の税額控除の適用は、地方公共団体による耐震改修に係る補助制度の対象となる区域の住宅に限定される。そのため、国土

交通省は、住宅の所有者が税制上の支援を受けるうえからも、補助制度の整備を求めている<sup>15</sup>。ただ、補助制度を持つ地方公共団体においても、その利用が少ないことや、耐震診断を行っても耐震改修には結びつかないなどの問題点が指摘されている<sup>16</sup>。

戸建住宅についての国の補助制度では、耐震診断には地域要件を設けていない一方で、私的財産への公費投入となる耐震改修については、「道路閉塞」等の厳しい条件を設けている。地方公共団体では、耐震診断に関しては、国の補助制度を活用しつつ、耐震改修については、地域要件を課さずに独自制度によって対応しているところが多い<sup>17</sup>。

以下では、木造住宅について、先進的に耐震改修助成を行ってきた横浜市、静岡県取り組み、最近、独自の制度を創設した墨田区、中野区の取り組みを紹介する。

<sup>14</sup> 金融庁告示第128号（平成18年12月27日）

<sup>15</sup> 「耐震改修促進計画の策定及び耐震改修に係る補助制度整備の促進について」平成18年7月31日付け国住指第1157号住宅局建築指導課長通知 <<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070731/01.pdf>>

<sup>16</sup> 「進まぬ木造住宅の耐震化 求められる「使い勝手のいい」助成制度」『地方行政』9683号, 2005.1.17, p.15.; 「耐震診断、木造住宅の1.7% 助成利用低く」『朝日新聞』（大阪版）2005.12.30.など。

<sup>17</sup> 日本木造住宅耐震補強事業者協同組合・特定非営利活動法人環境・災害対策研究所「木造住宅の耐震性に係る現状とあり方に関する調査報告書」2006.1, pp.36-37. <<http://www.mokutaikyo.com/data/200601.html>>

## （２）横浜市、静岡県 ー耐震改修費への助成ー

横浜市では、戸建木造住宅について、平成 7 年 10 月から無料耐震診断を、平成 11 年 7 月からは、耐震改修助成を行っている。耐震改修助成は、無料耐震診断で総合評点<sup>18</sup>0.7 未満の住宅を 1.0 以上に補強する場合を対象としてきた。助成額は、所得に応じて決まるが、最高 450 万円（補助率 10 分の 9）であり、手厚い補助内容として注目された。しかし、平成 17 年度末時点で、推定診断対象住宅数 20 万戸に対し、耐震診断の申し込み件数は約 18,000 戸弱にとどまった。受診率が低いことや、耐震改修の必要ありと判定されても耐震改修を行う割合が少ないことが、課題として挙げられた<sup>19</sup>。また、慎重な審査をするため、決定までに時間がかかることや、市とのやりとりの煩雑さが指摘された<sup>20</sup>。平成 18 年 8 月からは、市民の負担軽減と審査の迅速化を図るため、耐震改修の補助内容を見直し、総合評点 1.0 未満の住宅を 1.0 以上に補強する場合を対象とした新制度を施行した。新制度では、補助限度額を一般世帯で 150 万円、非課税世帯で 225 万円として、全額を助成することとしている。

静岡県では、プロジェクト「TOUKAI-0」を平成 13 年度から立ち上げ、市町村と一体となった木造住宅の耐震化を推進している。平成 14 年度からは、都道府県レベルでは全国に先駆けて、耐震改修助成制度を実施している。耐震診断の総合評点 1.0 未満の住宅を 1.0 以上に補強する場合に、耐震補強工事に要した経費（上限 30 万円）を助成する。平成 16 年度には、高齢者等の世帯に対し、県と市町村で計 20 万円を割増支給する制度を創設した。平成 18 年度までの 5 年間に、1 万棟の耐震補強工事を目標にプロジェクトを進めてきたが、平成 18 年 12 月末までの実績は、耐震診断 47,111 戸、耐震補強 6,121 戸であった<sup>21</sup>。対象住宅は約 38 万戸あり、この事業は、平成 20 年度まで延長することとしている。

横浜市、静岡県の耐震改修助成制度は、現在は、地域住宅交付金（表 2 参照）を活用している。

## （３）墨田区 ー簡易改修・借家への助成ー

墨田区では、平成 17 年 9 月に「墨田区木造住宅耐震改修促進助成条例」（平成 17 年墨田区条例第 42 号）を制定し、平成 18 年 1 月から、木造住宅の耐震改修促進助成事業を行っている。地域住宅交付金を活用して、木造住宅を所有しかつ居住する者や、所有者の承諾を得ている居住者が耐震改修を行った場合に、耐震改修に要した経費の一部を助成している。耐震改修には、「耐震改修工事」と「簡易改修工事」がある（表 6）。「簡易改修工事」は、寝室や居間などの補強でも利用可能である。この助成制度の特徴は、借家人でも助成対象になることと、最低限の改修でも助成対象になることである。多くの地方公共団体の助成制度では、助成対象を、総合評点 1.0 以上に補強する場合に限っている。しかし、補強の必要性が高い住宅ほど、多額の費用がかかるため、耐震改修を躊躇してしまう。この

18 財団法人日本建築防災協会の診断方法に基づく基準。1.5 以上が「倒壊しない」、1.0 以上 1.5 未満が「一応倒壊しない」、0.7 以上 1.0 未満が「倒壊する可能性がある」、0.7 未満が「倒壊する可能性が高い」とされる。総合評点 1.0 は、建築基準法で求める水準に相当する。

19 「平成 17 年度まちづくり調整局運営方針期末振り返り」p.18. 横浜市HP  
<<http://www.city.yokohama.jp/me/machi/torikumi/unei/pdf/17nendo/17edfuri.pdf>>

20 「戸建て住宅耐震化(1) 助成許可時間かかり過ぎ」『毎日新聞』2006.7.4.

21 「プロジェクト「TOUKAI-0」の平成 18 年度第 3 四半期末の活用実績」静岡県HP  
<[http://www.taishinnavi.pref.shizuoka.jp/download/pdf/TOUKAI-0\\_平成18年度第3四半期実績.pdf](http://www.taishinnavi.pref.shizuoka.jp/download/pdf/TOUKAI-0_平成18年度第3四半期実績.pdf)>

表6 墨田区の耐震改修助成制度

		耐震改修工事	簡易改修工事
工事内容		総合評点を1.0以上にする改修工事	耐震性能が改修前に比較して向上する改修工事
助成限度額 (補助率)	緊急対応 地区内	一般 50万円(1/2) 高齢者等 70万円(2/3)	一般 25万円(1/2) 高齢者等 30万円(2/3)
	緊急対応 地区外	—	一般 15万円(1/3) 高齢者等 30万円(2/3)

(出典) 墨田区木造住宅耐震改修促進助成条例および同条例施行規則より作成

\*緊急対応地区は、区長が指定する大地震時に危険性の高い地区。

と連携して、耐震化を円滑に進める役割を担っており、設計手法の検討・審査や工法の開発、施工状況のチェック等を行っている。また、よりよい制度づくりのために、現行の助成制度についての現場の声をまとめ、行政との情報交換も行う<sup>22</sup>。

#### (4) 中野区－資産活用型助成と建物補償型助成－

中野区では、平成16年4月から、事業実施期間10年の「中野区木造住宅等の耐震性確保に係る総合支援事業」を開始し、新耐震基準施行以前に建築された木造住宅を対象に、無料耐震診断を行っている。診断の結果、耐震改修が必要な場合には、区の登録耐震施工者を紹介するほか、①資産活用型耐震改修助成(平成16年10月から実施)、②木造共同住宅耐震改修工事費補償助成(平成18年4月から実施)を設けている。なお、耐震改修工事に対する直接助成は、私有財産に公費を投入することの不公平性や、対象となる住宅に対する相当額の補助は、財政的に成り立たないこと等から行っていない<sup>23</sup>。

資産活用型耐震改修助成<sup>24</sup>は、手元資金がない高齢者が、耐震改修工事を行うのを支援する制度である。木造戸建住宅に居住する60歳以上の区民が、住宅金融公庫のリフォーム融資の「高齢者向け返済特例制度<sup>25</sup>」の融資決定を受け、耐震改修工事を行う場合、住宅及び敷地を担保に、区が融資の諸費用と利息返済分などを無利子で貸し付ける。居室のみを耐震補強する工事も対象であり、返済は、利用者の死亡時に一括返済となる。この制度を利用することにより、生前の費用なしで耐震改修工事が可能となる。

木造共同住宅耐震改修工事費補償助成<sup>26</sup>は、木造共同住宅の耐震改修の促進を図るものである。区が実施する耐震診断を受けた木造共同住宅で、総合評点1.0未満を1.0以上になるよう改修するものが対象である。所有者が、区登録の耐震改修施工者による耐震改修

<sup>22</sup> 渡会順久「地域ぐるみの住宅耐震改修～墨田区の取り組み～」第8回都市防災推進セミナー 平成18年11月8日 財団法人日本都市センターHP<<http://www.nihon-toshi.jp/training/hosoku8.pdf>>

<sup>23</sup> 田中大輔「命を守る防災対策 中野区における住宅耐震補強の取り組み」『消防防災』11号、2005.冬季、p.8.

<sup>24</sup> 「中野区資産活用木造住宅耐震改修工事費等融資利息等資金貸付条例」(平成16年10月29日中野区条例第33号)により規定。

<sup>25</sup> 「高齢者の居住の安定確保に関する法律」(平成13年法律第26号)第76条の規定に基づき、平成13年10月から実施された制度。対象工事は、バリアフリー工事及びその他のリフォーム工事であり、月々の返済は利息のみである。元金は、利用者死亡時の一括償還となる。

<sup>26</sup> 「耐震改修工事を施工した木造共同住宅が地震により全損した場合における耐震改修工事に要した費用の助成に関する要綱」(要綱第129号 平成18年4月1日)により規定。

工事を行ったにもかかわらず、工事の竣工後 10 年以内に、震度 6 強以下の地震で全損した場合、耐震改修費用と建物評価額相当分を合算した額（上限 600 万円）を助成する。耐震改修工事前に区の認定を受け、工事完了後には、地震保険契約締結の証明書類等を添付した工事完了報告書を提出する必要がある。また、毎年現況報告書の提出が必要である。全損した場合の助成金交付申請は、保険会社などが発行する全損を証明する書類を添付して行う。区では、「震度 6 強以下で全損ということは限りなくない」としており、あらかじめ予算措置はせず、あった場合に補正予算等で対応することを想定している<sup>27</sup>。

## IV 耐震化が進まない理由

### 1 戸建住宅<sup>28</sup>

#### (1) 費用の負担

まず、費用負担が大きいことが挙げられる。耐震改修工事の費用は、住宅の建築年代、規模、補強工法などによって異なるが、静岡県による「H15 年度補強補助に係る工事費の概算調査」によると、工事費の平均は 178 万円である<sup>29</sup>。各地方公共団体では、補助制度を設け支援を行っている。しかし、総合評点 1.0 以上にする工事に対して補助するため、経済状況に合わせて効果的な箇所から改修していくというやり方では、補助が受けられないことが多い。この点、最低限人命を守るという意味で、墨田区の取り組みは注目される。さらに、安価な工法の開発、普及も重要である。

また、住宅リフォーム時に併せて耐震改修を行うことで、費用も抑えられる。しかし、現在、リフォーム需要は必ずしも耐震性の強化に結びついておらず、リフォーム時に耐震性の確保が図られるよう、環境を整えていくことが必要であろう<sup>30</sup>。

#### (2) 生活面での煩わしさ

工事の煩わしさも耐震化が進まない理由として挙げられる。耐震改修の効果は、地震が起きるまでわからないが、日常生活では窓などの開口部が減り、壁が増えるなど、居住性が悪くなることが多い。改修工事には一定期間かかるため、工事期間中の引っ越しが煩わしいということもある。

#### (3) 耐震改修工事の効果に対する信頼性の欠如

耐震改修の効果が見えにくいこともある。耐震改修をしても地震が起きたら壊れるかもしれないと考え、耐震改修を躊躇することも多い<sup>31</sup>。耐震性の違いを補強前後で正しく評価し、それを一般市民にもわかりやすく提示できない限りは、適切な耐震補強法も認知さ

<sup>27</sup> 中野区議会平成 18 年第 1 回定例会建設委員会会議録（平成 18 年 3 月 15 日）

<sup>28</sup> 住宅における地震被害軽減方策検討委員会（第 1 回）平成 15 年 10 月 27 日 資料 3 内閣府防災担当 HP <<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h15/031027siryou/siryou3.pdf>>、静岡県住宅耐震改修等促進方策検討委員会報告書（平成 13 年 1 月）静岡県 HP <<http://www.e-quakes.pref.shizuoka.jp/data/toukei/sakamoto-rep.htm>>等で分析がなされている。

<sup>29</sup> 『防災に関してとった措置の概況・平成 18 年度の防災に関する計画』第 164 回国会（常会）提出, p.20.

<sup>30</sup> 前掲注 17, p.29.

<sup>31</sup> 池田浩敬・小澤徹「木造住宅耐震化支援制度に関する利用者ニーズの分析」『地域安全学会論文集』6 号, 2004.11, p.20.

れないのではないかと、との指摘がある<sup>32</sup>。

新工法の効果については、財団法人日本建築防災協会が、平成 16 年 11 月から、「住宅等防災技術評価制度」をスタートさせた。民間等で研究開発された戸建住宅の耐震改修技術について、技術性能評価、設計・施工方法の明確性、消費者への説明内容、品質保証体制等を審査・評価し、技術評価書を交付している。

#### （４）情報不足

耐震改修の必要性を認識しても、誰に相談したらよいか、どのような工事を行ったらよいか、費用がどのくらいかかるのかわからないことが理由として挙げられている。悪徳業者によるリフォーム詐欺が横行する中で、信頼して相談できる仕組みが必要である。

「基本方針」では、市町村に耐震診断・改修に関する相談窓口を設置することを求めている。静岡県などでは、施工業者の登録制度を設け、業者の紹介を行うなどしている。

情報不足を解消するためには、市民、建築士、建設業者、自治体など関係者が協議会を設置し、連携して取り組むことが有効との指摘もある<sup>33</sup>。

## ２ マンション

### （１）費用の負担

耐震診断・改修に多額の費用を要することがある。東京建設業協会が出している目安では、床面積 1 平方メートル当たりの耐震診断費用は 500～2,000 円<sup>34</sup>、耐震改修費用は 15,000～50,000 円<sup>35</sup>である。通常、耐震診断・改修には修繕積立金をあてるが、積立金に余裕のないマンションでは難しい。マンションに対し耐震改修の補助制度を設けている地方公共団体は少なく、補助率は国の負担分を合わせて 15.2%である<sup>36</sup>。

### （２）合意形成の難しさ

耐震診断、改修を行う場合、共有部分も対象に含まれるため、管理組合の総会での決議が必要となる<sup>37</sup>。しかし、多額の費用を必要とすることなどから、反対者を説得して合意形成するのは容易なことではない。ボランティアで任期の短い管理組合の役員では限界があるため、住民の意見を調整し、自治体との橋渡しをするようなコンサルタントの人材育成が必要ではないかと、との指摘もある<sup>38</sup>。

<sup>32</sup> 田中仁史ほか「耐震補強を促進するためには？」『建築雑誌』121 集 1553 号, 2006.11, p.5.

<sup>33</sup> 鍵屋一「木造住宅の耐震補強推進政策に関する基本的考察」『地域安全学会論文集』6 号, 2004.11, p.14.

<sup>34</sup> 「耐震診断費用の目安」東京建設業協会HP<<http://www.token.or.jp/taishin/cost1.htm>>

<sup>35</sup> 「耐震改修工事費用の目安」東京建設業協会HP<<http://www.token.or.jp/taishin/cost2.htm>>

<sup>36</sup> 平成 19 年度から、避難路沿道等分譲マンションについては、補助率を引き上げる方針である（Ⅲ 1（3）参照）。

<sup>37</sup> 「建物の区分所有等に関する法律」（昭和 37 年法律第 69 号）第 17、18 条。共有部分の変更の程度により、4 分の 3 の特別多数決議が必要か、過半数の普通決議で足りるか判断される。（吉田徹編著『一問一答改正マンション法』商事法務, 2003, p.27.）

<sup>38</sup> 「進め耐震診断・改修 マンション高齢化の壁」『朝日新聞』2007.1.7.