

2013.8.1

災害リスク情報 <第 50 号>

「建築物の耐震改修の促進に関する法律」の改正について

1. はじめに

2013年5月22日、参議院本会議で「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」が全会一致で可決され、5月29日、公布されました。同法は今後、公布より6ヶ月以内に施行されます。

同法施行後は、不特定多数の者や避難弱者の利用する大規模建築物、避難道路沿道建築物などに対し、耐震診断および結果の報告が義務化され、また耐震診断結果が公表されることとなります。

本レポートでは、「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）の概要と今回の改正内容を整理するとともに、企業における地震対策のポイントについて解説します。

2. 耐震改修促進法の沿革と改正内容

(1) 耐震改修促進法の沿革

耐震改修促進法は、旧耐震基準で設計された建築物の耐震改修を促進し、建築物の地震に対する安全性を向上させ、国民の生命、身体、財産を保護することを目的として、1995年12月25日に施行されました。背景としては、第一に1995年1月に発生した阪神・淡路大震災における、死亡者の大多数が家屋倒壊等による圧迫死であったこと、第二に、同震災で1981年の建築基準法改正以前の耐震基準（＝旧耐震基準：次項参照）により設計された建築物に大破・倒壊などの地震被害が集中したことが挙げられます（図1）。

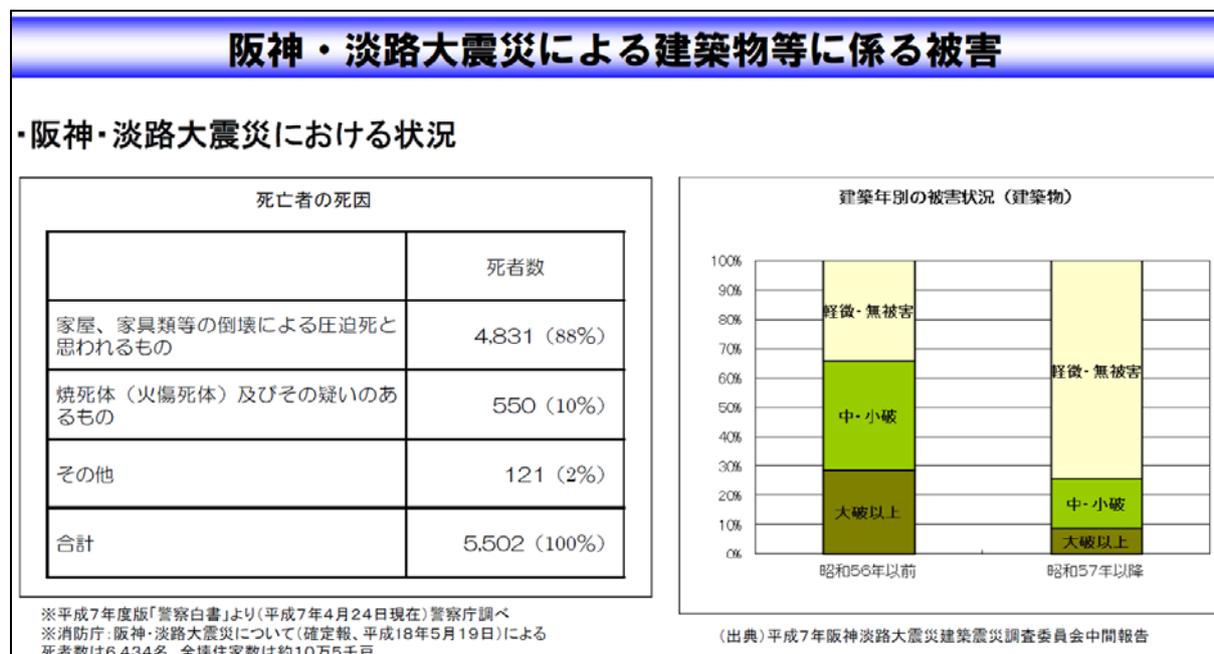


図1 阪神・淡路大震災による建築物等に係る被害（出典：国土交通省 HP¹⁾）

同法により、多数の者が利用する一定規模以上の建築物に対し、耐震診断および耐震改修の努力義務が課せられるとともに、耐震改修の促進のため耐震改修計画の認定制度が制定されました。

その後、新潟県中越地震（2004年）などの大規模地震の発生や、東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震が切迫していることを受け、2006年1月26日に改正耐震改修促進法が施行されました。2006年の改正により、耐震診断・耐震改修の努力義務対象が拡大されるとともに、国による耐震化の基本方針、地方公共団体による耐震改修促進計画の策定が定められました。

上記、国の耐震化基本方針では、住宅及び多数のものが利用する建築物の耐震化率を2003年の75%から2015年までに90%以上とする目標を定めています。（図2-1、図2-2）

また、建築物の耐震化の促進には、大きな減災効果があると見込まれています。例えば、内閣府中央防災会議の検討によると、南海トラフ巨大地震（地震動が「陸側ケース」の場合）による資産等の被害額は、建物の現状の耐震化率（79%）を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り、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ます²⁾。

現在、国土交通省では、住宅・建築物の耐震化が遅延しており耐震化目標達成には一層の耐震化促進策が必要であると考えています。また、南海トラフ巨大地震などの大地震の切迫性が高まっていることや、東日本大震災において防災拠点の被災や避難路の閉塞が起きたことを受け、重要な建築物にはより強力な耐震化促進策が必要であるとしています。

以上のような背景から、建築物の耐震化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盛り込んだ、今回の耐震改修促進法改正が行われました。

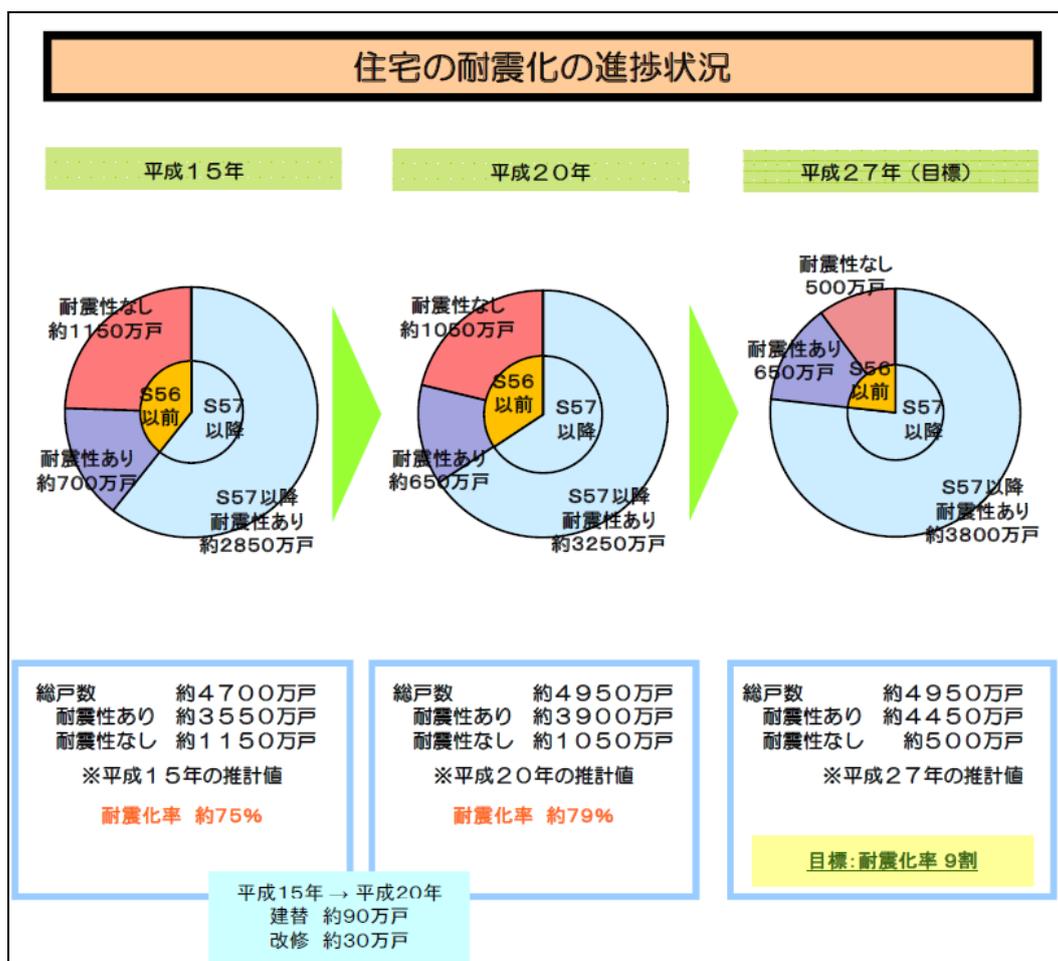


図2-1 住宅の耐震化の進捗状況（出典：国土交通省 HP³⁾）

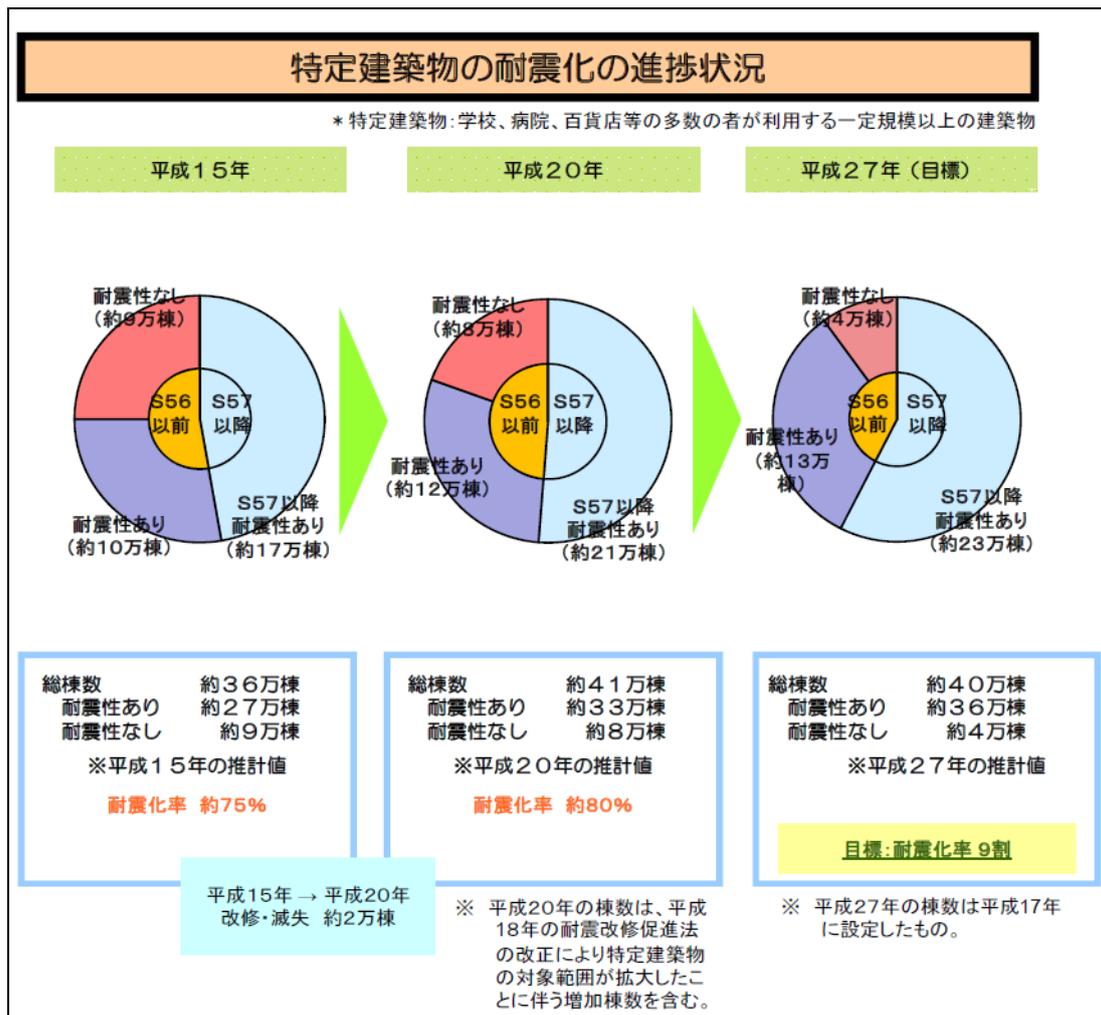


図 2-2 特定建築物の耐震化の進捗状況 (出典: 国土交通省 HP³⁾)

(2) 新耐震基準と旧耐震基準

建築基準法で定められる耐震基準は、大地震による建物被害を受け、過去何度も改正されています。過去の改正の中でも 1981 年の改正では、建築物の耐震設計の考え方が変わり、建築物の耐震性が大きく向上しました。そのため、1981 年の建築基準法改正以降の耐震基準は「新耐震基準」と、それ以前の耐震基準は「旧耐震基準」と一般的に呼ばれています。

新耐震基準で設計された建築物は、阪神・淡路大震災などの大地震でも、旧耐震基準で設計された建築物に比べ、大破・倒壊等の被害が少なく、耐震性の高さが確認されました。

新耐震基準と旧耐震基準の内容比較を図 3 に示します。

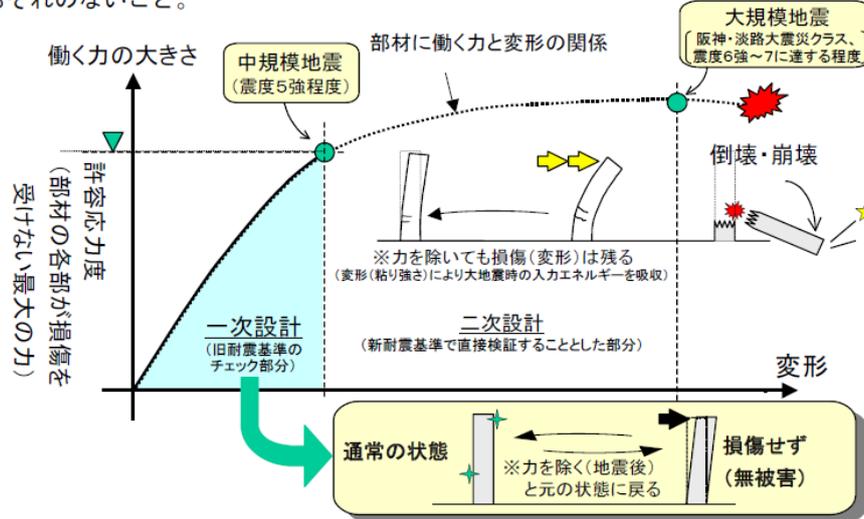
建築基準法の耐震基準の概要

○許容応力度計算（一次設計）

特徴「中規模の地震動でほとんど損傷しない」ことの検証を行う。（部材の各部に働く力 \leq 許容応力度）
 ⇒建築物の存在期間中に数度遭遇することを考慮すべき稀に発生する地震動に対してほとんど損傷が生ずるおそれのないこと。

○保有水平耐力計算（二次設計）※

特徴「大規模の地震動で倒壊・崩壊しない」ことの検証を行う。（保有水平耐力比 $Q_u/Q_{un} \geq 1$ ）
 ⇒建築物の存在期間中に1度は遭遇することを考慮すべき極めて稀に発生する地震動に対して倒壊・崩壊するおそれのないこと。



※ 二次設計には、保有水平耐力計算の他、より略率的な許容応力度等計算やより高度な構造計算方法である境界耐力計算等がある。

図3 阪神・淡路大震災による建築物等に係る被害（出典：国土交通省 HP¹⁾）

新耐震基準では、一次設計と二次設計の、二段階の耐震設計を行うことが定められています。

● 一次設計（許容応力度設計）

震度5強程度の中規模地震に対し、建物がほとんど損傷しないことを確認します。

中規模地震は、建築物の存在期間中に数度遭遇する可能性があるため、建築物は継続利用が可能な、無被害に近い状態であることを目標としています。

● 二次設計（保有水平耐力設計など）

震度6強～7に達する程度の大規模地震に対し、建物が倒壊しないことを確認します。

大規模地震は、建築物の存在期間中に一度遭遇するかどうかの地震であり、建築物に損傷が生じたとしても、建築物が倒壊せず、在室者の人命が確保されることを目標としています。

旧耐震基準では、上記の二段階の耐震設計の内、一次設計しか規定されていませんでした。つまり、旧耐震基準で設計された建築物では、中規模地震を超える地震に対する安全性が確認されておらず、震度6クラスの地震に対し、倒壊等の被害が生じてしまう可能性があります。

そのため、旧耐震基準で設計された建築物に対しては、地震による被害を防ぐために、耐震診断による現状の耐震性の確認及び、必要に応じた耐震改修による耐震性の確保が必要と考えられています。

(3) 耐震改修促進法の改正内容

今回の耐震改修促進法の改正における主な内容は「建築物の耐震化促進のための規制強化」と「建築物の耐震化の円滑な促進のための措置」の2点となります。

(3-1) 建築物の耐震化促進のための規制強化

耐震改修促進法による規制の内容には、建築物に対する耐震診断・改修の義務付けがあります。今回の改正前後での、耐震診断・改修の義務付け対象建築物を表1に示します。

表1 耐震診断・改修の義務付け対象（法令⁴⁾⁵⁾より弊社作成）

耐震診断	耐震改修	改正前	改正後
指定なし		<u>住宅・小規模建築物</u>	
努力義務（指導・助言） ※所管行政庁は耐震診断・改修の <u>指導及び助言</u> が可能		<u>特定建築物</u> ✓ 多数の者が利用する建築物 ✓ 危険物を取り扱う建築物 ✓ 避難路の沿道建築物	<u>住宅・小規模建築物</u> <u>特定既存耐震不適格建築物</u> ✓ 多数の者が利用する建築物 ✓ 危険物を取り扱う建築物 ✓ 避難路の沿道建築物
努力義務（指示・公表） ※所管行政庁は耐震診断・改修の <u>指示</u> が可能 ※指示に従わない場合、その旨を <u>公表</u> できる		<u>特定建築物</u> （一定規模以上） ① 不特定多数の者が利用する建築物 ② 避難確保上特に配慮を要するものが利用する建築物 ③ 危険物を取り扱う建築物	<u>特定既存耐震不適格建築物</u> （一定規模以上） ① 不特定かつ多数の者が利用する建築物 ② 避難確保上特に配慮を要するものが利用する建築物 ③ 危険物を取り扱う建築物 ④ 避難路の沿道建築物
実施義務 報告義務 耐震診断結果の公表	努力義務 （指示・公表）		<u>要安全確認計画記載建築物</u> ✓ 地方公共団体の指定する防災拠点となる建築物 ✓ ④のうち、特に重要な避難路の沿道建築物 <u>要緊急安全確認大規模建築物</u> ✓ ①～③のうち大規模なもの

改正以前の耐震改修促進法では、特定建築物と呼ばれる建築物に対し、耐震診断・改修の努力義務が課せられていました。この努力義務には上表に示すように、指導・助言対象と指示・公表対象があり、建物用途や規模により区別されていました。

今回改正による変更点は大きくは以下の4点となります。

- 特定建築物が特定既存不適格建築物と名称変更されました。
- 住宅、小規模建築物を含む、全ての旧耐震基準で設計された建築物に対し、耐震診断および必要に応じた耐震改修の努力義務が課せられました。
- 耐震診断・改修の指示・公表対象が拡大され、避難路の沿道建築物が対象となりました。
- 要安全確認計画記載建築物、要緊急安全確認大規模建築物が指定され、耐震診断の実施義務および結果の報告義務が課せられました。また、報告した耐震診断結果は所管行政庁により公表されます。

表2に、耐震診断の実施義務が課せられた建築物と耐震診断結果の報告期限を示します。

これら建築物に対し、耐震診断結果を期限までに報告しない場合や虚偽の報告をした場合は、所管行政庁による改善命令が下り、命令に従わない場合は100万円以下の罰金が科せられます。

表2に示す建築物は、今後改正耐震改修促進法の施行までに政令等で具体的に定められますが、衆議院国土交通委員会会議録⁶⁾より、現在想定されている内容を纏めると表3のようになります。店舗や旅館等の事業所では延床面積5,000㎡以上の場合に、耐震診断の実施及び結果報告が義務化される見通しです。

表2 耐震診断および結果報告が義務化された建築物（法令⁵⁾より弊社作成）

対象建築物	報告期限	報告先
要緊急安全確認大規模建築物 ・不特定多数の者が利用する大規模建築物（病院、店舗、旅館等） ・避難弱者の利用する大規模建築物（学校、老人ホーム等） ・危険物を取り扱う大規模建築物	2015年末	所管行政庁
要安全確認計画記載建築物 ・都道府県が指定する防災拠点となる建築物（官公庁等） ・地方公共団体が指定する避難路沿道建築物	地方公共団体の定める期限	

表3 耐震診断が義務化される建築物規模の想定（国会会議録⁶⁾より弊社作成）

建物用途	延床面積
病院、店舗、旅館 等	5,000㎡以上
小学校、中学校	3,000㎡以上
幼稚園、保育園	1,500㎡以上

(3-2) 建築物の耐震化の円滑な促進のための措置

建築物の耐震化の円滑な促進のための措置として、今回の耐震改修促進法の改正には以下の3点が盛り込まれています。

● 耐震改修計画の認定制度の緩和及び容積率・建蔽率の特例

耐震改修促進法の施行以前、耐震改修工事をする上では建築基準法の既存適及規定が問題となっていました。建築基準法では、同法が改正された時点で既に建っている建物もしくは施工中の建物に対しては、同法の改正内容は適用されないと定められています（建築基準法第3条第4号2項）。これが旧耐震基準で設計された建物などの既存不適格建物（＝現在の建築基準に適合していない建物）が現存する理由となります。

しかし、これら既存不適格建物に対し増改築などを行う場合は、先ほどの規定は適用されず、新築と同様に建物全てを現行の建築基準に適合させなければならないと定められています。そのため、例えば耐震改修のみを目的とした増改築であっても、耐震基準以外の法改正内容を満足させるための工事を同時に行う必要があり、耐震改修には多大な手間と費用が必要でした。

この問題の解決のため、耐震改修促進法により「耐震改修計画の認定」制度が創設されました。所管行政庁より耐震改修計画の認定を受けた耐震改修工事を行う際には、耐震基準以外の建築基準法改正内容については、引き続き適合しなくても良いと定められています。この認定制度により、耐震改修工事を行うことが容易となりました。

今回の改正では、耐震改修計画の認定を受けられる工事の範囲が拡張されました。改正前は、建物形状の変更を伴わない改築や、柱・壁の増設による増築などに対象工事が限られていましたが、本改正により、このような工事範囲の制限が撤廃されました。

図4に、本改正により耐震改修計画の認定対象になる改修工法の例を示します。この例では、バルコニーを延長し、既存建物の外側に増設した柱と既存建物を繋ぐことで、当該建物の耐震性

を向上させています。今回改正以前の耐震改修促進法では、この工法はバルコニーの面積が広がるため、床の増築を伴う工事と扱われ、耐震改修計画の認定対象外でしたが、今回改正によりこのような耐震改修工法も選択可能となりました。

また、今回の改正以前では耐震改修工事に伴い建物面積が増加する場合、容積率・建蔽率による面積制限を超過することはできませんでした。しかし、今回の改正により容積率・建蔽率の特例が創設され、耐震改修工事を行う上でやむを得ないと判断される場合には、面積制限を超過して耐震改修工事を行うことができるようになりました。

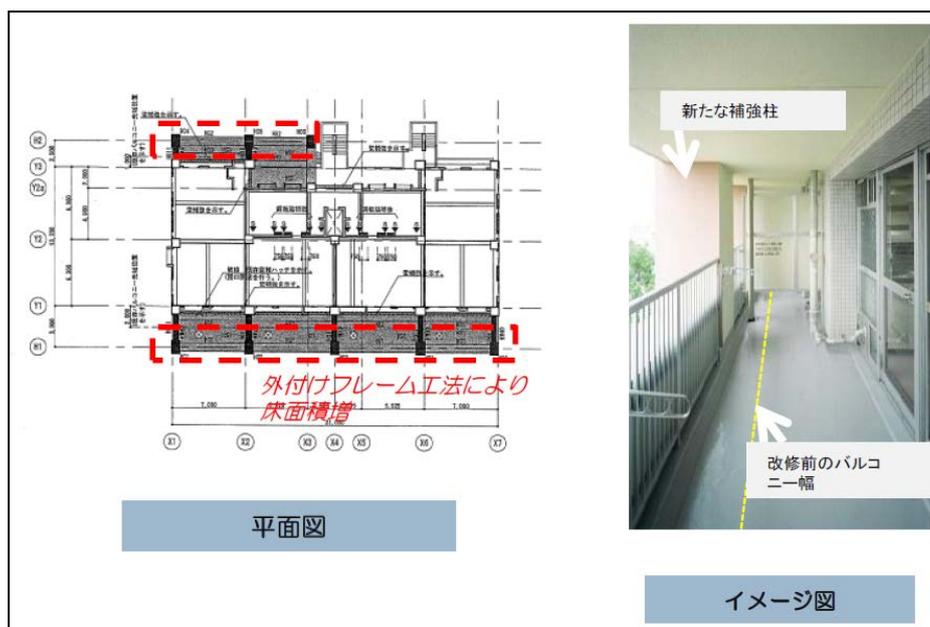


図4 新たに耐震改修計画の認定対象となる工事の例（国土交通省 HP³⁾より）

- 耐震性に関わる表示制度の創設

現在、日本建築防災協会や各地方公共団体が独自に、耐震性のある建築物である旨の表示制度を創設しています。

今回の耐震改修促進法改正では、耐震診断や耐震改修により現在の耐震基準と同等の耐震性を持つと確認された建物に対し、所管行政庁が、建築物の地震に対する安全性に係る認定をすることができるようになりました。この認定を受けた建築物（基準適合認定建築物という）については、敷地や利用に関する広告などに、この認定を受けている旨を表示できるようになります。

- 区分所有建築物の耐震改修の必要性に関わる認定

分譲マンションに代表される区分所有建物では、耐震改修工事に対する所有者の合意形成が難しいことが、耐震化の阻害要因の一つとなっています。「建物の区分所有等に関する法律」では、区分所有建物の共用部分の変更を行う場合、決議には区分所有者および議決権の各 3/4 以上が必要と定められており、区分所有建物の耐震改修工事を行うには、所有者の大多数の賛同を得なければなりません。

この状況を緩和するため、今回の耐震改修促進法改正では、「区分所有建築物の耐震改修の必要性に係る認定」が創設されました。この認定制度では所管行政庁が、耐震診断が行われた区分所有建物に対し、当該建築物の耐震性が不足しており耐震改修が必要である旨の認定を行うことができます。この認定を受けた建築物では、耐震改修工事により共用部分を変更する場合に必要な所有者及び議決権が、各 3/4 以上から過半数へと減じられます。

4. 企業における地震対策のポイント

(1) 耐震改修促進法改正が企業に与える影響

今回の耐震改修促進法改正において、耐震診断の義務化、結果の公表、および耐震性に係る表示制度の創設といった内容が盛り込まれたことで、今後は、建築物の耐震性に対する利用者の関心が高まることが考えられます。特に、利用者の利用期間がある程度長期間となるような施設（病院、老人ホーム、テナントビル、旅館など）では、耐震性の低い施設に対する客離れやテナント離れ、賃料低下などの影響が生じる懸念があります。逆に、通常の耐震基準以上の耐震性を確保するなど、耐震化措置を十分に講ずることで、施設の付加価値を高めることとなり、競争力の強化に繋がる可能性もあります。

また、今回の義務化対象となった建築物が地震により倒壊した場合、利用者の負傷・死亡、避難道路の閉塞による避難阻害、消防や救助活動の阻害など、社会的に大きな影響を与えるような被害を生じる恐れがあります。これら建築物の所有者には、耐震化を進める社会的な責任があると考えられます。大地震はいつ起こるかわかりません。可能な限り早く、所有する建築物の耐震性を把握し、建築物の耐震化に取り組む必要があると言えます。

今回の耐震改修促進法改正では、耐震改修計画の緩和・特例措置が盛り込まれており、これにより、耐震改修工事で選択できる工法の幅が広がりました。耐震改修工事には工法によって、施工中の騒音や、室内の使用不能期間、増設壁による室面積の減少、採光の阻害などの副次的な問題が生じるため、居住性や収益性を重視する中で、耐震改修工事の実施が遅れている面がありました。しかし、耐震改修工法の選択の幅が広がることで、より室内に与える影響の少ない工法を選択することが可能になるなど、耐震改修を進めやすい環境が整備されると考えられます。

(2) 企業の取るべき地震対策

企業の取るべき地震対策は、大きくは「ハード対策」と「ソフト対策」に分類できます。

ハード対策は建物、設備などの耐震化、ソフト対策は緊急時マニュアルやBCP策定などに代表されます。これら両方の地震対策を推し進めることで、企業の受ける地震被害を軽減し、また、地震被害から早期に復旧できる、地震に強い企業づくりが可能になります。

ハード対策として挙げられるのは、第一に建築物の耐震化です。旧耐震基準で設計された建築物に対しては、まずは耐震診断を行い、現状の耐震性を正確に把握する必要があります。耐震性が不足していると判断された建築物の耐震化には、耐震改修以外にも、建替えや移転などの選択肢もあり、工事による休業期間や資産状況、現在の建物の利用状況等に合わせて選択していく必要があります。

複数の建築物を持つ企業では、一度に全ての建築物の耐震化を進めることが難しい場合もあり、優先度をつけての耐震化が必要になります。最も優先度の高い建築物は、今回の改正で耐震診断が義務化された建築物であると考えられます。他に優先度の高い建築物としては、本社機能など企業の中で重要度の高い施設、被災時に代替不能な施設、地震危険度の高い地域に立地する施設などが考えられます。

耐震改修など建築物の耐震化と並行して行うべきハード対策が、設備、什器、天井など主要な構造体以外の耐震化です。建築物の耐震化により地震による倒壊が防げたとしても、設備や什器の転倒、天井の崩落などにより、在館者の負傷・死亡、避難阻害、建築物の継続使用不能、設備の故障による火災発生など、重大な被害を生じる恐れがあります。こうした対策も、優先度を付けた上で、順次、計画的に行っていく必要があります。

ソフト対策として挙げられるのは、緊急時マニュアルやBCP（事業継続計画）の策定などです。地震が発生した時、どのような対応を取るべきか、またどのようにして通常の業務へと復旧していくのか、事前に行動要領をまとめ、訓練や教育活動を通して共有しておくことが重要です。

5. 最後に

耐震改修促進法の概要と、今回の同法改正内容を整理し、今後企業に与えると思われる影響と、取るべき地震対策について記載いたしました。以下に、それらのポイントを再度まとめます。

● 耐震改修促進法の改正内容

- ・ 全ての建築物に対し、耐震診断・改修が努力義務化。
- ・ 不特定多数の者、避難弱者の利用する大規模施設、防災拠点、避難路沿道建築物に対し、耐震診断の実施・報告が義務化。報告された耐震診断結果の公表。
- ・ 耐震改修計画の認定制度の緩和、容積率・建蔽率の特例制度。
- ・ 耐震性に係る表示制度の創設。
- ・ 区分所有建物の耐震改修の必要性に係る認定の創設。

● 企業における地震対策のポイント

- ・ 建築物の耐震性に関する利用者の関心が高まると考えられる。
- ・ 耐震化に対する社会的責任が生じると考えられる。
- ・ 建築物の耐震化を含む「ハード対策」は、優先度をつけて順次、計画的に実施する。
- ・ 企業の地震対策としては、「ハード対策」、「ソフト対策」をともに行っていく必要がある。

以上

コンサルティング第三部

災害リスクグループ コンサルタント

長谷川 幹

参考文献

- 1) 国土交通省 HP 住宅・建築物の耐震化について
http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_fr_000043.html
- 2) 内閣府 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
「南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）」（2013年5月28日）
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/
- 3) 国土交通省 HP 第30回建築分科会・配布資料
「住宅・建築物の耐震化促進方策のあり方について（第1次報告）【概要資料】」
http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/house05_sg_000131.html
- 4) 「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（平成七年十月二十七日法律第二百二十三号）
- 5) 「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」（平成二十五年五月二十九日法律第二十号）
- 6) 衆議院第183回国会 平成25年4月19日 国土交通委員会 第6号 会議録

株式会社インターリスク総研は、MS&AD インシュアランスグループに属する、リスクマネジメント専門のコンサルティング会社です。
災害や事故の防止を目的にしたサーベイや各種コンサルティングを実施しています。弊社コンサルティングに関するお問合せは下記の弊社連絡先、または、あいおいニッセイ同和損保、三井住友海上の各社営業担当までお気軽にお寄せ下さい。

株式会社インターリスク総研 コンサルティング第三部
千代田区神田淡路町2-105 TEL:03-5296-8917/FAX:03-5296-8942

本誌は、マスコミ報道など公開されている情報に基づいて作成しております。
また、本誌は、読者の方々に対して企業の災害防止活動等に役立てていただくことを目的としたものであり、事案そのものに対する批評その他を意図しているものではありません。

不許複製/Copyright 株式会社インターリスク総研 2013/