

# 今後の大震災に備えるための建築物の耐震化に関する意見書

2012年（平成24年）3月15日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

地震大国である我が国では、今後の大震災に備えるため、大地震の可能性が高いとされている地域から優先的な対応を取るべく、国ないし地方公共団体は、現行建築基準法等の耐震基準に適合しない既存不適格建築物の早期解消に向けて、下記の方策を実行すべきである。

### 記

- 1 1981年（昭和56年）6月1日施行のいわゆる新耐震基準に準拠せずに築造された建築物の所有者に対し、一定期間（例えば3年）内に、当該建築物の耐震診断を受診する義務を課すること。
- 2 前項の耐震診断受診の結果、現行建築基準法所定の耐震基準を満たしていない建築物の所有者に対し、一定期間（例えば5年）内に同基準を満たすように改修するか除却する義務を課すること。
- 3 国ないし地方公共団体は、上記の耐震診断費用、耐震改修費用及び除却の費用につき、憲法第29条第3項の「正当な補償」として相応の負担をすること。

## 第2 意見の理由

- 1 既存不適格建築物の危険性、その解消の必要性

### (1) 阪神・淡路大震災と既存不適格建築物

1995年（平成7年）1月17日に発生した阪神・淡路大震災において亡くなった6,433人の死因について、その7割超（9割超という統計もある。）は、倒壊した建築物や家具等の下敷きになるなどの圧死であったといわれている。

そして、これらの遺族994世帯に対して神戸大学が行った調査結果によると、その98%が1981年（昭和56年）6月1日施行のいわゆる新耐震基準に準拠せずに築造された既存不適格建築物であった。また、被害が大きかった地区について行われた木造住宅のブロック全数調査（長田区、東灘区、西宮市八幡通沿線）によると、対象198棟のうち154棟が、同様の既存不適格建築物と推定される築20年以上経過した木造住宅

であり、そのうち120棟が大破したとのことである。

## (2) 既存不適格建築物とは

現行法は、建築物の最低限の安全性を建築基準法等<sup>1</sup>の法令で定めているため、当該法令がより厳しい内容に改正された場合、それ以前に築造された建築物は改正後の基準に適合しないことになる。このような建築物のことを「既存不適格建築物」という。

しかるに、建築基準法第3条第2項は、既存不適格建築物については、改正後の建築基準法を「適用しない」として、その存在を容認している。すなわち、最新の建築基準法の基準に合致させなくても、違法ではないということになる。

## (3) 既存不適格建築物の危険性

建築基準法の耐震基準は、襲来した大規模地震等のたびに実際に生じた被害を検証・検討して確立されてきた、いわば裏付けのある最低限の安全基準である。逆にいえば、最新の知見に照らせば、過去の基準は最低限の安全基準ですらないことになる。

すなわち、現在の耐震基準は、現時点における人類の知見が到達した最低限の安全基準なのであり、これを満たさない建築物は、多くの生命を危険に晒す凶器でしかない。地震による建築物の倒壊は、地震時に建物内に存在する建物所有者らの人命や財産を奪うだけでなく、そこへの来訪者、さらには建物周辺を通行する第三者の人命をも奪いかねない。また、倒壊に伴い、火災を起こして近隣の建物に延焼するおそれ、ライフラインを遮断するおそれ、さらには避難路や緊急車両進入路の閉塞を引き起こし周辺住民の避難や消火活動を阻害するおそれもある。実際、阪神・淡路大震災の際には、倒壊した建物によって道路が寸断され、救助活動が阻害されたために、被害が拡大した。

なお、昨年の東日本大震災においては、甚大な津波被害や脆弱地盤による被害がクローズアップされているが、多数の建物被害も確認されており<sup>2</sup>、津波被害のみならず、地震動によっても甚大な被害が発生していることに留意すべきである。その中には、既存不適格建築物に起因する被害も相当

<sup>1</sup> 建築基準法第1条「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。」

<sup>2</sup> 国土交通省国土技術政策総合研究所と独立行政法人建築研究所が2011年5月に発表した「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）調査研究（速報）」によれば、住宅等の被害戸数は、全壊：107,696戸、半壊：62,842戸、一部破損：297,206戸であり、被災建築物応急危険度判定の結果は、危険（赤）：10,276戸、要注意（黄）：19,832戸である（いずれも同年4月20日現在のデータによる。）。

数あったものと思われ、その検証は、今後の課題である。

#### (4) 既存不適格建築物解消の必要性

このように、生命・身体・財産に対して重大な危険性をもつ既存不適格建築物が、現在1,000万戸あると言われている。

東日本大震災の影響が残る我が国でも、首都直下型などマグニチュード(M)7級の地震が南関東で発生する確率について、従前の政府発表では「30年以内に70%」とされていたのが、2011年(平成24年)1月に「4年以内に70%」というデータが報道<sup>3</sup>された途端、首都圏における直下型地震対策の必要性がにわかに社会問題化することにはなった。

しかし、そもそも、日本では全土で地震が起きる可能性があり、南関東、東海、東南海、南海地震など、他にも現時点で高い確率で発生が予想されている大地震も多い。

国外に目を向けても、ここ数年だけでも、中国四川省、タヒチ、チリでの大規模地震が立て続けに発生している。昨年2月には、我が国同様の地震大国であるニュージーランドにおいて発生した地震によって、建物が崩壊し、日本人を含む多くの人命が失われたが、その原因として、同国における現行法令上の耐震性能を満たさない既存不適格建築物であったことが指摘されている。

このような現状に鑑みると、地震が発生する可能性の数値にかかわらず、万一の事態に備え、被害を最小限に食い止めるための対策が必要である。既存不適格建築物の解消は、可及的速やかに行うべき喫緊の課題といえる<sup>4</sup>。

## 2 法制度の現状と問題点

### (1) 耐震改修促進法の制定・改正

既存不適格建築物については、建築基準法は、前述のとおり現行基準に合致させなくても違法ではないとして、その存在を容認する一方、阪神・淡路大震災直後の1996年(平成8年)12月には「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、耐震改修の促進を要請している。

また、2006年(平成18年)1月26日には、「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(以

<sup>3</sup> 2012年1月23日付け読売新聞朝刊記事が、2011年9月の東京大学地震研究所談話会で発表されたデータを取り上げたもの。ただし、同研究所によれば、その後、試算の前提となる余震件数が減少しているため、再試算すれば下方修正することになるが、最低でも「30年で70%」を下ることはないという。

<sup>4</sup> 当連合会では既に、2005年11月1日、第48回人権擁護大会(鳥取県)での「安全な住宅に居住する権利を確保するための法整備・施策を求める決議において、「住宅を含め耐震基準を満たさない建物につ

下「改正法」という。)も施行され、耐震改修の促進を図っている。

かかる改正には、国土交通大臣による基本方針の策定及び地方公共団体による耐震改修促進計画の策定、地方公共団体による耐震改修等の指導等の対象に、多数の者の円滑な避難に支障となるおそれがある建築物の追加、

地方公共団体による耐震改修等の指示等の対象に、幼稚園、小中学校、老人ホーム等の追加及び規模要件の引下げ、耐震改修支援センターによる債務保証、情報提供等の実施等の施策が盛り込まれている。

このうち、国土交通大臣が定める基本方針においては、耐震診断・改修の促進に関する基本的な事項、住宅及び特定建築物の耐震化率等の目標、都道府県が定める耐震改修促進計画の内容等について定められており、住宅の耐震化率について、現状の約75%を2015年(平成27年)までに少なくとも9割にすることを目標とする、そのためには現在の耐震改修・耐震診断のペースを2倍ないし3倍にすることが必要である、都道府県の耐震改修計画においては、かかる目標を踏まえ、諸事情を勘案した上、可能な限り建築物の用途ごとに目標を定めることが望ましい。なお、都道府県は、定めた目標について、一定期間ごとに検証すべきであるとされている。

#### (2) 耐震改修促進法には実効性が伴っていないこと

しかし、耐震改修促進法は、建築物の耐震診断・耐震改修についての国、地方公共団体及び国民の努力義務を規定しているにとどまり(第3条)、所轄行政庁が、耐震診断及び耐震改修について必要な指導及び助言をすることができる対象建築物も病院・百貨店等の不特定かつ多数の者が利用する建築物や小学校・老人ホーム等、地震の際の避難確保上特に配慮を要する者が主として利用する「特定建築物」に限定されており(第6条)、一般の戸建てや集合住宅を対象としたものではないため、耐震診断・耐震改修の実効性が伴っていない。

#### (3) 費用の自己負担

そもそも、現行法上、耐震診断・耐震改修に対する補助事業は、一定の要件を満たす場合に、耐震診断では国と自治体がそれぞれ3分の1、耐震改修ではそれぞれ11.5%<sup>5</sup>までを補助する制度にすぎず、原則として、所有者の自己負担とされている。

そのため、1戸当たり200万円を下らないといわれる簡易な耐震改修

---

いて、耐震改修促進のための施策を充実させること」を提言している。

<sup>5</sup> 緊急輸送道路沿道住宅・建築物では、国：3分の1、地方自治体：3分の1が補助され、避難路沿道等住宅・建築物では、国：6分の1、地方自治体：6分の1が補助される。

を実施するだけでも，150万円以上の自己負担を強いられることになり，耐震改修が進まない要因のひとつになっているといえる。

#### (4) 耐震診断・耐震改修補助事業の実施状況

当連合会では，2008年（平成20年）4月，全国122の地方公共団体に対して，耐震診断・耐震改修補助事業の実施状況及び実績についてのアンケートを行った。

その結果，耐震診断補助事業を実施しているのは80団体，耐震改修補助事業を実施しているのは67団体に過ぎず，いまだ多くの地方公共団体で，耐震診断あるいは耐震改修の補助事業が実施されていないことがわかった。補助事業を実施していない団体の中には「耐震改修は所有者の自覚の問題である」と捉えている団体もあった。

さらに，耐震診断・耐震改修補助事業を実施している団体においても，その予算規模に大きな差があること，募集件数に申請件数や補助実施件数が満たない地方公共団体があることなど，補助事業への取組状況が団体ごとに大きく異なることもわかった。また，同様のテーマにつき，当連合会では，2009年（平成21年）3月6日，国土交通省に対してヒアリングを行ったところ，目標値についてはまだ検証をしていない，耐震改修に対する取組については各地域間で非常に温度差があり，大規模地震対策特別措置法（昭和53年法律第73号）第3条第1項の規定に基づく「地震防災対策強化地域」に指定された地方自治体は，予算取りや職員による市民への周知徹底の努力といった補助事業への取組が熱心である，実施が遅れている地方公共団体に対しては個別に指導をしているが，なかなかはかどらない，その一因としては，元々適法な建物なので改修をさせる方向に持って行くのが難しいという自治体の認識や，地震に対する危機意識が地域によっては薄いという住民の意識がある，（目標値に到達しなかった場合に）今後の新たな方策として強制的に改修をさせるような方法は考えていない，といった回答であった。

#### (5) 現状の問題点

以上のとおり，既存不適格建築物については，これを容認する建築基準法はいうに及ばず，解消を目指す耐震改修促進法も努力義務にとどまって実効性がなく，努力義務を課された国も地方公共団体も，「既存不適格建築物は，前提として適法建築である」という認識を前提に，「だから所有者の自覚によるしかない」と消極的な姿勢を根本的に持っており，現行法の下では，既存不適格建築物の解消にはほど遠いことは明らかである。

### 3 既存不適格建築物の解消に向けて

#### (1) 建築基準法第3条第2項の削除

既存不適格建築物解消のための最も直截な方法は、既存不適格建築物の存在を容認する建築基準法第3条第2項を削除して、「違法」と宣言し、即刻、現在の耐震基準を満たしていない建築物の所有者に対し、改修義務・建物除却義務を課することである。

しかし、建築当時適法であった建築物につき、後の法令改正によって最低基準が変わったことをもって「違法」と宣言して即刻除却を求めることは法的安定性の観点からも妥当ではない。

#### (2) 耐震改修促進のための立法対応

そこで、違法とまではしないとしても、将来に向かって既存不適格建築物を解消すべく、前記の耐震改修促進法の改正ないし新法を制定して、既存不適格建築物の所有者に対し、耐震診断を受診させた上で耐震改修ないし除却義務を認めるべきである。

具体的には、いわば自動車の排ガス規制のように、一定期間の猶予を設け、この期間内に、当該建築物の所有者に対し、耐震診断を受けさせて耐震性能を確認させ、その結果、耐震性能を満たさない場合には耐震改修や除却を求めるという方策が考えられる。

この点、耐震改修ないし除却の義務を認めると、借家として利用されている既存不適格建築物の家主から借主に対する賃貸借契約解除ないし更新拒絶の正当事由とされ、居住の安定を損なうおそれがあるとの指摘もある。しかし、「安全な住宅に居住する権利が人権であることに照らせば、既存不適格建物に住まざるをえないことそのものが人権侵害状態」なのであり<sup>6</sup>、地震を契機として居住者の生命を奪うような建物を放置しておくことは、借主に対する人権侵害といわざるを得ない以上、借主は、家主に対して、家主の義務たる大修繕としての耐震改修を求めることができ、家主が耐震改修を行わないことは賃料減額等の抗弁の正当事由になりこそすれ、耐震改修が必要であることを理由とする家主からの契約解消を正当化するものではない。

#### (3) 憲法第29条第1項との関係

既存不適格建築物の所有者に対し、耐震診断受診義務、耐震改修義務ないし除却義務を課すことは、財産権の保障（憲法第29条第1項）との関係で問題を生じる余地はある。

<sup>6</sup> 前述「安全な住宅に居住する権利を確保するための法整備・施策を求める決議」提案理由の第4の4。

しかし、既存不適格建築物が、所有者のみならず居住者、来訪者、周囲を通行する者、災害時の通路妨害等多くの者の生命・身体・財産を侵害するおそれの高い建築物であること、また、その所有者はこれらの人々に対し土地工作物責任（民法第717条）を負っていることを考えると、その解消に向けて同所有者に一定の義務を課すことは、個人の財産権に対する合理的制約（憲法第29条第2項）と考えるべきである。特に、前述のとおり、既存不適格建築物の解消について、所有者個人の自発的意志にだけ頼ることが期待できない以上、所有者に対し法的義務を課すこともやむを得ない。

#### (4) 憲法第29条第3項との関係

他方、既存不適格建築物の所有者に耐震診断の受診義務及び耐震改修・除却義務を課すとしても、改修・除却のためには多額な費用を要することを考えると、当該建築物所有者の負担は多大なものとなる。

また、既存不適格建築物が当該建築物築造後の法令改正によって生み出されたことなどに鑑みると、所有者のみの負担に帰することは、建築後の法改正による所有者の財産権侵害の側面もある。

そこで、既存不適格建築物解消の問題は、個々の建築物の所有者の問題を超えて全国的な課題として取り組むべき問題であるとの観点から、耐震診断受診費用及び改修・除却費用は、憲法第29条第3項の正当な補償の問題として、国ないし地方公共団体は応分の負担をするべきである。

この点、これまで受診費用や改修費用について国・地方公共団体からの補助金支出や税制の優遇措置がとられているが、まだまだ所有者の負担が大きく実効性が上がっていないことは前述のとおりである。

したがって、既存不適格建築物の解消のため、全国民の問題として国ないし地方公共団体は「正当な補償」として応分の負担をするべきである。

他方、個人財産の補修に公費を充てることに対する疑義もあり得るが、雲仙普賢岳の噴火、阪神・淡路大震災、鳥取県西部地震、そして、今般の東日本大震災に至るまで、自然災害が発生する度に繰り返されてきた議論として、現に発生した被害の救済のために一定の公的支援が認められる以上、そして、被害発生後の救済策よりも被害発生前の予防策の方が、財政負担も圧倒的に少なく済むことが明らかである以上、予防のための公的支援も認められるべきである。また、発生した大地震による被害の復興のために、国ないし地方公共団体が多大な支出を余儀なくされることは、阪神・淡路大震災、東日本大震災を挙げるまでもなく明白であるところ、いくら多大な支出をしても事後的な支出では、かけがえのない人命は守れな

いことを銘記すべきである。既存不適格建築物の解消について国ないし地方公共団体が応分の負担をすることは、国民の生命、身体、財産を守る国の責務なのである。

なお、国土交通省は、近時、「フローからストックへ」というスローガンの下、「中古住宅・リフォームトータルプラン」を策定して中古住宅・リフォーム市場の活性化を意図しているが、既存不適格建築物の耐震改修の促進は、経済政策的に、かかる市場の活性化に資する側面もある。

#### (5) 実効性確保のための措置

以上の国等の施策・支援にもかかわらず、受診義務や改修義務に応じない所有者に対しては、一定のペナルティ（過料、税制上の不利益等）を課していくべきである。

なお、上記ペナルティとして、過料などより責任保険の義務化はどうかとの考えもあるが、損害発生の防止の観点からは、本末転倒の考え方といわざるを得ない。

また、耐震改修義務については、改修義務まで課さず、耐震改修済みか否かを表示する制度に止めてはどうかとの考えもあり得る。確かに、間接的に改修を促すことにはなるかもしれないが、阪神・淡路大震災やニュージーランド地震における被害の実態に鑑みれば、危険な建物は一刻も早く社会から除去すべきであって、やはり耐震改修義務を課すべきである。

#### (6) 住生活基本計画

このような既存不適格建築物解消の要請は、国土交通省の「住生活基本計画（全国計画）の変更案」にも盛り込まれている。すなわち、同計画は、住生活基本法第15条第1項に規定する国民の住生活の安定の確保及び向上の促進に関する基本的な計画について、2011年度（平成23年度）から2020年（平成32年）までを計画期間として定める案であるところ、「安全・安心で豊かな住生活を支える生活環境の構築」という目標を掲げ、「基礎的な安全性の確保」をするために、新耐震基準（1981年（昭和56年））が求める耐震性を有する住宅ストックの比率を2020年（平成32年）までに95%にすると定めている（なお、2008年（平成20年）までの目標は79%であった。）。また、同計画では、地震時等に著しく危険な密集市街地の面積について、2020年（平成32年）までに「おおむね解消」すると定めている（なお、2010年（平成22年）までの目標は「約6,000ha」であった）。

以上のとおり、既存不適格建築物の解消は、国を挙げての計画であり、そ



のために国ないし地方公共団体が応分の負担を行うことは当然である。

#### 4 立法提言

##### (1) 具体的な措置

具体的には、次のような措置をとるべきである。

###### 耐震診断の義務化

1981年（昭和56年）6月1日施行のいわゆる新耐震基準に準拠せずに築造された建築物の所有者に対し、耐震診断の受診義務を課す。

受診費用は国ないし地方公共団体の負担として、一定期間（例えば3年）内に受診しなかった所有者に対しては、過料や固定資産税を増額するなどペナルティを課し、早期の耐震診断受診の実現を図る。

###### 耐震改修等の義務化

耐震診断の結果、現行法令所定の耐震性能を満たしていない建築物の所有者に対しては、一定期間（例えば、耐震診断後5年）内に、現行建築基準法所定の耐震基準を満たすように改修を行うか、または除却する義務を課す。

この場合にも、改修・除却費用については国ないし地方公共団体が応分の負担をするとともに、一定期間内に改修等の措置をとらなかった所有者に対しては、過料や固定資産税を増額するなどペナルティを課し、早期の実現を図る。

##### (2) 耐震改修の程度

この点、耐震改修の程度については、現行法所定の耐震性能に至らずとも、その80%ないし70%程度の妥協的改修で足りるとの案もあり得る。しかし、前述のとおり現行法の耐震基準は、現時点での知見における最低基準であり、人命確保の重大性に鑑みるとこれを下回るような基準で妥協するべきではない。また、このような中途半端な耐震改修によって一時的に延命された建築物が増加することは、既存不適格建築物の完全解消を長期にわたって遅らせることになる。

##### (3) 「応分」の負担の程度

国ないし地方公共団体が負うべき「負担」の程度については、国ないし地方公共団体が全額負担してこそ、最も実効性が期待できるところではある。

しかし、国ないし地方公共団体の財政事情や既に自費で耐震改修を済ませた者との関係等から、全額ではない「応分」にすべきであろう。もっとも、国が11.5%、自治体が11.5%を補助するという現行制度の下で耐震改修が遅々として進まない現状に鑑みれば、この補助率を増やして、例えば、

一般住宅でも緊急輸送道路沿道住宅・建築物に対する補助と同様に国と自治体が各3分の1を負担し、自己負担率を抑えるべきである。

ただ、耐震改修の遅れは、地震発生時に、莫大な、かつ、金銭に代えがたい取り返しのつかない被害につながり、全国民の誰もが被害者になる可能性がある以上、国ないし地方公共団体の財政上の事情等による負担減は極力避けるべきである。他方、南関東、東海、東南海、南海といった大地震が起きる可能性が高いとされている地域がある以上、それらの地域から優先的に対応するという措置も検討すべきである。

#### (4) 結語

以上の立法や措置は、既存不適格建築物の所有者にとっては重大な制約を課することになるが、近い将来に大地震の発生が非常に高い確率で予想される現在、既存不適格建築物の危険性や改修促進方策の遅れに鑑みるとやむを得ないと考える。

そこで、我々は、冒頭の意見の趣旨を述べる次第である。

以 上