

# 阪神・淡路大震災の最大の教訓 「耐震化」を抜本的に進めたい



(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター上級研究員  
名古屋大学減災連携研究センター

福和 伸夫

1995年阪神・淡路大震災では、震度7の強烈な揺れによる家屋の倒壊で、多くの命が奪われた。この震災の最大の教訓は地震に強い建築物である。震災後には、建築物の耐震改修の促進に関する法律(耐震改修促進法)が制定された。その後、多くの被害地震を経験し、南海トラフ地震や首都直下地震の被害想定が行われる中、耐震化施策が強化されてきた。2005年3月には、中央防災会議で、東海地震、東南海・南海地震の地震防災戦略が策定され、2003年時点で75%だった耐震化率を2015年までに90%にするという目標が掲げられた。さらに、2011年東日本大震災での甚大な被害や南海トラフ地震に対する被害想定を受けて、2016年に策定された南海トラフ地震防災対策推進基本計画や住生活基本計画では、2020年までに耐震化率を95%にするとの目標が示され、2025年までには耐震性が不十分な住宅をおおむね解消するとされた。

これらの計画では、毎年1%程度耐震化率を向上させることを意図している。2003年当時、日本の住宅総数は4700万戸、そのうち耐震性が不十分な住宅は25%の1150万戸だった。ただし、ここでいう住宅総数は、空き家659万戸が除かれている。住宅総数のうち戸建て住宅は半分強の2450万戸だが、耐震性が不足する住宅は1000万戸と87%を占める。このため、木造戸建て住宅の耐震化が最重要課題となった。当初の計画では、年間の建て替え40万戸、耐震改修5万戸と見積もって、毎年1%ずつ改善し、2018年に耐震化率90%を達成することを考えていた。2003年当時は、新設住宅着工戸数は115万戸程度あったため、建て替えに期待した目標設定だったと考えられる。

国土交通省によると、2018年度末時点の耐震診断の実績累積は123万戸、耐震改修の実績累積は27万4千戸である。このうち国庫補助による耐震改修は24万3千戸であり、内訳は、共同住宅14万9千戸に対し、戸建て住宅は9万3千戸に留まっている。2018年度1年間の耐震改修戸数は、共同住宅10872戸、戸建て住宅7624戸である。共同住宅の実績の殆どは東京都が占める。最重要の戸建て住宅の耐震改修は、2012年度の10732戸をピークに減少が続いており、目標の年間5万戸を大きく下回っている。新設住宅着工戸数も減少しており、2018年は95万戸と、2003年当時と比べ2割弱も減少している。住宅総戸数が5200万戸と15%増加する中、建て替えの減少、耐震改修戸数の圧倒的不足のため、耐震化率95%の達成が危ぶまれる。

これまでの戸建て住宅の耐震改修の実績累積は、静岡2万3千強、愛知1万5千強、高知9千強と、3県が半分強を占めている。

2018年度の改修戸数も、静岡1,012、愛知484、高知1,911と、3県で全体の半分弱を占める。とくに、高知県の耐震改修率は、全国平均の42倍にもなる。南海トラフ地震では、高知の海岸沿いの住家を高い津波が襲う。強い揺れで家が壊れれば津波から避難ができない。しかし、家は津波によって流出してしまう。そんなジレンマの中、高知県は、安価な改修工法を採用すれば工事費の負担ゼロで改修できる道筋を作り、さらに、診断→設計→改修の流れをスムーズにすることで、耐震改修を抜本的に進めた。工法には、愛知建築地震災害軽減システム研究協議会(減災協議会)で開発した耐震改修工法が活用されている。安価な補強のため、見栄えは余りよくないが、命を守ることはできる。ここに、耐震化促進のヒントが隠されている。

そもそも、耐震化は、地震から命と生活を守ることを目指したものであり、耐震化率を競うものではない。すでに新しい耐震基準に変わって39年が経過する。耐震性が不足する家屋の住民の多くは高齢者である。高齢者向けには自己負担のない安価な改修や、防災ベッドや耐震シェルターも含む簡易改修、リバースモゲージ、安全な高齢者向け施設への住み替えなど、様々な施策を組み合わせる必要がある。一方、働き盛りの住民には建て替えや住み替えを促し、津波災害危険度や土砂災害危険度が高い場所の住民には宅地の移転も視野に入れたい。また、耐震化率の算定には含まれないが、15年間で3割弱も増加した空き家846万戸の存在も見逃げせない。空き家に対する固定資産税の減免の見直しによる除却の促進や、行政が主導して空き家の耐震対策を進め、平時は地域の共有施設に使い、災害発生時にはみなし仮設住宅として活用するような方策も考えたい。

阪神・淡路大震災から四半世紀が経つ本年は、地震対策の一丁目一番地である耐震化をV字回復させる年にしたい。建築部局に加え、防災部局や福祉部局が連携し、産官学民の総力戦で、全ての国民が自宅の安全対策を、当事者意識をもって考える運動を盛り上げていきたい。

## 福和 伸夫氏

## Profile

1957年生まれ

名古屋大学大学院工学研究科建築学専攻博士課程前期課程修了  
名古屋大学減災連携研究センター長・教授  
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構  
阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター上級研究員