

平成 22 年 5 月 11 日

横浜市会議長

川 口 正 寿 様

安全安心都市特別委員会

委員長 福島 直子

安全安心都市特別委員会報告書

本委員会の付議事件に関して、次の調査を行ったので、その結果を報告します。

1 付議事件

子どもや高齢者をはじめとした市民生活の安全、火災などの様々な危機に関する対策及び市民の生命を守る医療の充実と健康づくりの推進を図ること。

2 調査・研究テーマ

住宅の耐震化促進策について

3 調査の概要

本委員会は、今年度「住宅の耐震化促進策について」を調査・研究テーマに設定し、これまで6回にわたって委員会を開催した。

この間、まちづくり調整局（平成22年度から「建築局」に局名称変更）及び都市整備局より本市の施策について、説明を聴取するとともに、現状で抱える課題点等の意見交換を行った。

さらに、住宅の耐震化促進策について理解を深めるため、都市震災軽減工学を研究する大学教授を参考人として招致し、講演会を実施した。

4 本市における取り組みの状況

（1）まちづくり調整局（平成22年度から「建築局」に局名称変更）

ア 本市の住宅耐震化促進施策の変遷

・木造住宅の耐震化に関する支援制度

- ①平成7年度～ 木造住宅耐震診断士派遣事業
- ②平成11年度～ 木造住宅耐震改修促進事業
- ③平成16年度～ 設計・施工事業者登録制度
- ④平成20年度～ 木造住宅訪問相談事業、木造住宅建替等促進事業、
防災ベッド等設置推進事業
- ⑤平成21年度～ 出前講座

・マンションの耐震化に関する支援制度

- ①平成10年度～ マンション耐震診断支援事業
- ②平成13年度～ マンション耐震改修促進事業
- ③平成15年度～ マンション・アドバイザー派遣事業

④平成16年度～ マンション再生支援事業

・住宅の耐震化に関する方策

①平成19年度 「横浜市耐震改修促進計画」策定

②平成19年度 「耐震化促進プロジェクト」設置

耐震診断を受診した市民へのアンケート実施

③平成20年度 「横浜市木造住宅耐震化促進策検討会議」答申

イ 木造住宅の耐震化促進施策の概要と実績

・木造住宅耐震診断士派遣事業

市長が認定した耐震診断士を無料で派遣

対 象	昭和56年以前の建築確認により建築された木造個人住宅	
累計実績	21,990戸（対象189,000戸）	※平成22年3月末

・木造住宅訪問相談事業

耐震診断で危険と判定された希望者に相談員を無料で派遣

対 象	耐震診断で評点1.0未満と判定された住宅	
累計実績	790件	※平成22年3月末

・木造住宅耐震改修促進事業

耐震診断の結果に基づく耐震改修費用の一部補助

対 象	耐震診断で評点1.0未満と判定された住宅	
補助額	150万円（非課税世帯225万円） ※平均費用は340万円 ◇補助額の経緯 H11.7.1～H13.3.31 上限額600万円（補助率1/3） H13.4.1～H16.3.31 上限額600万円（補助率1/3～9/10） H16.4.1～H18.7.31 上限額500万円（補助率1/3～9/10） H18.8.1～ 上限額150万円（非課税世帯225万円）	
累計実績	1,410戸	※平成22年3月末

・設計・施工事業者登録制度

市内・準市内の信頼できる設計・施工事業者を登録。本市の補助制度利用の場合は登録事業者が設計・施工を行う。

登録数	527社（設計119社、施工190社、設計・施工218社） ※平成22年3月末
-----	--

・木造住宅建替等促進事業

耐震性の低い木造住宅の除却費用の一部補助（5つのモデル地区に限定）

対象	耐震診断で評点1.0未満と判定された住宅
補助額	除却費用の3分の2、上限50万円
累計実績	3件 ※平成22年3月末

・防災ベッド等設置推進事業

防災ベッドや耐震シェルターの設置費用の一部補助

対象	昭和56年以前の建築確認により建築された木造個人住宅に居住する高齢者等
補助額	10万円を限度とする設置費用
累計実績	6件 ※平成22年3月末

・出前講座

建築の専門家を派遣して住宅の耐震化に関する講座開催

対象	昭和56年以前の木造戸建住宅の所有者を中心とする5名以上のグループ
累計実績	46件 ※平成22年3月末

ウ マンションの耐震化促進施策の概要と実績

・マンション耐震診断支援事業

分譲マンションの耐震診断を支援。予備診断（無料）と本診断費用の一部補助

対象	昭和56年以前の建築確認により建築された区分所有法が適用される分譲マンション
補助額	本診断の費用の2分の1、1戸あたりの上限3万円
累計実績	予備診断1,816棟、64,034戸（対象64,600戸） 本診断108棟、7,057戸 ※平成22年3月末

- ・マンション耐震改修促進事業

耐震診断の結果に基づく耐震改修工事費用の一部補助

対 象	耐震診断で耐震改修が必要と判定され、耐震改修促進法に基づく認定を受けたマンション
補助額	設計費用の3分の2/工事費用の3分の1、1㎡あたり8万円上限（免震工法は10万円上限）
累計実績	設計17棟、605戸/工事18棟、781戸 ※平成22年3月末

- ・その他の耐震関連事業

- ①マンションアドバイザー派遣事業

建替・改修等を支援するため、専門家を管理組合へ派遣

- ②マンション再生支援事業

建替・改修等の初動期の合意形成に向けた検討費用の一部を補助

エ 住宅の耐震化促進に係る主な取り組みの概要

- ・横浜市耐震改修促進計画

平成27年度までに住宅の耐震化率を90%にすることを目標に計画を策定。

- ・木造住宅耐震化促進プロジェクト

副市長を座長とし、住宅の耐震化促進策等を検討。

主な検討結果は、

- ①既存事業に加え「木造住宅耐震化促進モデル事業」を実施。

- ②古い木造住宅に戸別訪問を行い、耐震診断の受診を促進。

- ③外部有識者会議を設置し、今後の実施する事業への活用を図る。

- ・横浜市木造住宅耐震化促進策検討会議（答申）

本市施策の検証と新たな耐震化の方策を検討するための外部有識者による会議。

オ 制度利用促進のための取り組み（啓発・P R）

実施年度	実施内容
平成16年度	「住まいの防災・耐震対策緊急キャンペーン」実施
平成19年度	新潟県中越沖地震直後に集中的にP R活動を実施 ・市営地下鉄車内、構内へのポスター掲示 ・新聞広告記事掲載（6紙） ・広報よこはま特別号を全世帯配布（1月17日）
平成20年度	・住宅密集地での戸別訪問の実施（2,200戸） ・家庭防災員（5,000名）への啓発・P R ・テレビ神奈川で耐震特別番組放映（1月17日） ・耐震啓発用DVDを全市立小中学校に配布
平成21年度	・住宅の耐震化に関する出前講座の実施 ・消防団員（8,000名）への説明会等の開催 ・民生委員（4,000名）に対する啓発・P R ・広報よこはま特別号を全世帯配布（9月1日）

（2）都市整備局

ア いえ・みち まち改善事業

・概要

防災上課題のある密集住宅市街地23地区・660haにおいて、地域住民と協働により防災性の向上と住環境の改善を図る。地域が主体となって住民の意識啓発活動や「防災まちづくり計画」を策定、その実現を図るため、住宅市街地総合整備事業を導入。

・進ちょく状況（平成22年3月末）

7地区で防災まちづくり計画策定済み、8地区で整備事業を実施中
 （平成22年度9地区に拡大予定）。

・主な改善内容

狭あい道路拡幅整備、広場・公園整備、建替促進、耐震改修 等

5 委員会での意見等

(1) 平成21年6月29日開催

ア 平成21年度の調査・研究テーマについて

平成21年度のテーマ設定にあたり、意見交換を行った。意見等の概要は次のとおり。

- ・ 阪神・淡路大震災と同様の惨事が本市においても繰り広げられる可能性が極めて高いことを考えると、特に住宅系に絞った耐震化の促進策を検討しておくことが重要である。
- ・ 住宅の建てかえや耐震改修という大がかりな方法以外に行い得る施策がないこと、個人住宅以外の貸家やアパートに対する取り組みが行われていないことが重大な問題である。
- ・ 地域コミュニティの希薄化で地域防災力が低下しており、これを高めるようなシステムをつくり、災害に強いまちづくりを進めるべきである。
- ・ 本委員会では、市民の方々が知らされていなくてわからない問題、すなわち、食育の問題、食品の安全性の問題を追求していくべきではないか。
- ・ 委員会の運営方法として、食の安全性を研究するグループ、耐震化促進策を研究するグループなど、幾つか小委員会を設けて、テーマ追求を行ったらどうか。
- ・ 本委員会の付議事件は多岐にわたる内容となっているが、限られた時間の中で提言をまとめるには、一つのテーマに絞り集中して議論を進めていくほうがよいのではないか。

(2) 平成21年7月31日開催

ア 調査・研究テーマ「住宅の耐震化の促進策」に係る事業の概要について

まちづくり調整局（平成22年度から「建築局」に局名称変更）及び都市整備局から本市の取り組み状況について説明を聴取し、質疑を行った。意見等の概要は次のとおり。

- ・ マンションの管理組合は届け出等の義務がないため、行政が実態を把握しておらず、耐震化促進の大きな問題となっている。議論してすぐに結論が出る内容ではないが、今後研究する必要がある。

- ・制度の利用を促進するには、きめ細かな啓発・PR活動等の取り組みが必要であり、今後も継続して行うべきである。
- ・市民アンケートによると、耐震改修まで進まない理由として、資金不足と高齢化が挙げられているが、もう少し詳細な状況、実態を把握しておくべきである。
- ・今月の新聞報道によると、本市で大地震が発生する確率は66.7%という記事があり、従前に発表された数字から大きくはね上がっている。
この数字は市民が危機意識を持つ意味で大きな影響を持ち、今後のいろいろな事業の進め方やスピードが変わってくると思うので、行政としてもスムーズに進めていけるようにしてほしい。
- ・マンションの耐震改修は、新しい取り組みを取り入れないと実績が伸びないのではないか。
- ・いえ・みちまち改善事業のコーディネーター派遣では、横浜市が費用を負担しているのだから、こちらが求める目標を達成するために、コーディネーターに対し、もっと強く働きかけてもいいのではないか。

(3) 平成21年12月11日開催

ア 参考人の招致について

本委員会として参考人の招致を決定した。

(4) 平成22年1月19日開催

ア 住宅の耐震化促進策について(参考人招致)

東京大学生産技術研究所都市基盤安全工学国際研究センター長 目黒公郎氏を参考人として招致し、住宅の耐震化促進策について講演会を実施した。
講演の内容については、後述のとおり。

(5) 平成22年4月20日開催

ア 調査・研究テーマ「住宅の耐震化の促進策」について

今後の住宅の耐震化促進策について、委員会としての提言をまとめるにあたり、意見交換を行った。

(6) 平成22年5月11日(火)

ア 調査・研究テーマ「住宅の耐震化の促進策」について

本委員会の報告書について、内容の確認、意見交換を行った。

6 参考人の招致

(1) 参考人(講師)

東京大学生産技術研究所都市基盤安全工学国際研究センター長 目黒公郎氏

(2) 講演の概要

- ・地震防災上の最も重要な課題は被害抑止力である。いかに優れた事後対応システムを持っていようが、構造物の耐震性を向上させない限り、地震直後に発生する構造物被害とそれに伴う人的被害を減らすことはできない。
- ・地震の犠牲者の死因は、建物の崩壊が原因とされることがほとんどである。火事で亡くなった人も、実は建物の問題がもっと根底にある。災害発生後の対応が難しくなるのも建物が問題である。この点をきちんと認識しておく必要がある。すなわち、既存不適格建物の耐震補強が最優先課題である。
- ・防災においては、「自助・共助・公助」が重要だが、最も重要なのは「自助」である。「共助」や「公助」は「自助」を誘発させる仕組みがないと大幅な無駄を生むだけでなく、被害を減らすことはできない。
- ・各自治体が耐震改修を促進する仕組みとして、補助制度や低利の融資制度を設けているが、有効な手段ではない。実績が伸びないのは、市民の意識が低いからというのが一つの理由だが、逆に意識が高まれば、財源が不十分で機能しないという問題を抱えている。
- ・新しい制度は、事前に耐震補強を行った人が優遇されるものでなければならぬ。自助努力なしに弱い家に住んでいて、家が壊れたらかわいそうだから手厚いケアをするという制度では破綻する。
- ・自分が提案する耐震改修促進制度は、耐震診断を受け、改修の必要がないと判定された住宅、または改修して認定を受けた住宅が被災した場合に行政が損壊の割合に応じて支援金を支払うというものである。
- ・経済的理由で耐震補強ができない世帯は、行政によるリバースモーゲージを提案する。土地や生命保険を担保に金融機関から費用を借りて改修を行

ってもらい、毎月の返済資金は行政が貸し出す。清算については、地震の有無にかかわらず、借り主が亡くなった際に一括して行う。この制度は市民の命が守られるし、行政は地震時の出費を大幅に軽減できる。市民も損害を軽減できるし、仮に被災した場合は行政から手厚いケアを受けることができる。

- ・防災力向上のための施策を検討する上で大切なのは、災害イメージネーションである。発災から自分の周辺で起こる災害状況を具体的にイメージできる人をいかにふやすかである。政治家・行政・研究者・マスコミ・一般市民がこの能力を高めていかなければ良い施策は生まれない。
- ・地震学的な状況を考えると、私たちは一刻も早く新しい制度設計に着手しなくてはならない。ぜひ、横浜市においても先進的な行政発信型の施策を展開していただきたい。

7 平成22年度から実施された新規施策

(1) 木造住宅耐震診断士派遣事業の対象住宅の拡大

昭和56年以前の建築確認により建築された木造住宅について、従来は「自己所有でみずから居住する住宅」に限定して耐震診断及び訪問相談を実施していたが、今年度から「借家」にも対象を拡大して実施する。

	持家	借家（拡大）※
耐震診断	無料	費用負担1万円
訪問相談	無料	無料

※賃貸人など、すべての関係権利者の同意のもと建物所有者が申請。

(2) 木造住宅耐震改修促進事業の対象工事の拡大

従来は、本市の耐震診断の結果、耐震改修が必要な木造個人住宅について建物全体を耐震改修する場合に工事費用の一部を補助していたが、今年度から老朽化した木造住宅が密集する地区において、住宅の安全性や地区全体の安全性を向上させるため、建物の一部補強に対しても耐震改修工事費の補助を行う。

	全体改修	一部改修（拡大）
補強内容	建物全体	建物の1階部分のみ
対象地区	市内全域	いえ・みち まち改善事業対象地区のうち協議会のある11地区
補助額	150万円	100万円

（3）特定建築物の耐震診断に関する対象建築物の拡大

従来は、一定規模以上の病院、学校、百貨店等の多数の人が利用する特定建築物について耐震診断費用の一部を補助していたが、今年度から大規模地震発生時に緊急通行車両の円滑な運行を確保するため、緊急交通路指定想定路線沿道にある一定の高さの建築物にも対象を拡大して実施する。

	特定建築物	緊急交通路沿道建築物（拡大）
対象	病院、学校、百貨店等の多数の人が利用する建築物で、原則、3階以上かつ延べ面積1,000㎡以上の建築物	地震発生時に通行を確保すべき道路※沿道の建築物で、前面道路幅員の半分以上の高さの建築物
補助額	<ul style="list-style-type: none"> ・ 診断費用の3分の2（上限360万円） ・ 設計費用の3分の2（上限360万円） ・ 工事費用の15.2%（上限1,000万円） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 診断費用の3分の2（上限360万円）

※県公安委員会が指定した国道1号、横浜市道環状2号線など市内主要20路線

8 今後の住宅耐震化促進策に向けての提言

(1) 地震に対する市民意識の向上・動機づけ

住宅の耐震化を促進するためには、防災において最も重要な「自助」を市民の中に定着させることが必要である。そのため、市民が災害の恐ろしさや悲惨さをイメージできるインパクトのある映像等を、例えばホームページを活用して市民がわかりやすく簡単に視聴できるようにするとともに、実際の地震を想定したより具体的な防災訓練を実施し、訓練時に住宅の耐震化の必要性を認識してもらうための情報提供を行うなど、市民意識の向上に向けた先進的な取り組みを行う必要がある。あわせて、情報が行き届きにくい市民に対する啓発方法についても、速やかに検討すべきである。

また、昭和56年以前に建築された旧耐震基準の木造住宅に対しては、早急に耐震診断を実施し、倒壊の危険度の高い建物については、一日も早く耐震補強工事に着手すべきである。そのためには、古い木造住宅が密集しているような防災上課題のある地域など、耐震化の必要性のレベル（防災上の優先順位）に応じて耐震改修に対する支援を行う仕組みとともに、これらの地域の住宅が早急に耐震改修されるように、市民一人一人に啓発内容を浸透させることが重要である。

さらに、市民に対しては、住宅の耐震化が自分の生命と地域の安全に直結していることを認識してもらった上で、災害時にお互いが助け合えるよう地域コミュニティの形成を働きかけることも重要である。

(2) アパート等の借家の耐震化促進

アパート等の借家の耐震化は喫緊の課題であるが、耐震改修後の賃料引き上げによる入居者確保等の課題も想定され、住宅政策を含めた行政の関与の仕方が重要である。

そこで、業界団体等の協力も得ながら、耐震改修後のアパート経営などを計画的に進めるための情報提供や、借家の入居者の生命を守るという建物所有者の社会的責任を果たすための啓発が必要である。

また、耐震改修を実施した際には、例えば固定資産税などの減免や耐震改修が実施されていることの広報や表示など、自発的な耐震改修の取り組みを誘導

するための仕組みが必要である。

(3) マンションの耐震化促進

市内には耐震化が必要な分譲マンションが数多く潜在しているが、これらの管理状況の実態の把握を早急に行う必要がある。また、分譲マンションの耐震改修工事では、区分所有者間の合意形成、工事費用の負担などの問題により、工事着手までに相当の時間を要することが課題となっている。

その背景には区分所有者の高齢化といった問題があることから、耐震改修に向けた管理組合の資金計画や、具体的な補強方法など技術的なアドバイスを行う専門家を派遣するなど、「マンション・アドバイザー派遣事業」を初めとする既存の制度の充実を検討するとともに、工事費用の負担の問題については、危険度と耐震改修工事費用を比較検討した上で、部分的な耐震改修工事を段階的に実施するなど、管理組合の費用負担に配慮した支援の仕組みについて検討する必要がある。

(4) 屋内の危険防止策の充実

建物の耐震化とともに、大地震に備えた屋内の危険防止策の有効性や必要性について市民への一層の啓発が必要である。また、特に高齢者に対しては、居間や寝室など滞在時間の長い部屋だけでも転倒防止装置を設置してもらうなどの働きかけを行う必要がある。

既に区事業として取り組みを行って事業を終了した区も散見されるが、課題を整理し、特に高齢者など危険防止策をみずから行えない市民に対しては、安心して利用できる支援サービスの実施を再考する必要がある。

(5) 耐震化を促進する上での財源の確保に向けた調査・研究

地震に強い都市づくりに向けて、住宅耐震化の促進は行政としての責務であり、今後も様々な施策を展開する必要があるが、最大の課題は財源の確保である。

議会を含めた今までの耐震化の議論は、耐震改修が進まないことを課題視したものであったが、逆に多くの市民が現行制度を活用し始めたら予算が大幅に

不足するという矛盾が内在し、地震に強い都市づくりを目指しているにもかかわらず、財源確保という面で不十分な予算編成となっているのが現状である。

今後、住宅耐震化促進に向けた施策の議論を進めるに当たっては、減災という視点に立った全庁的な予算編成により引き続き財源を確保することが必要である。

また、これまでの発想を転換し、例えば、将来の震災被害補償に備えた基金、固定資産税等の税制優遇措置に加え、高齢社会における新たな住宅施策の一つとして耐震改修向けのリバースモーゲージを提案するなど、新たな視点で自助を啓発する公助のあり方について調査・研究を行う必要がある。

さらに、これらの実現に向けて業界団体等と協力しながら、必要に応じて国に対して新たな住宅耐震化促進策を具体化するよう働きかけるべきである。

○ 安全安心都市特別委員会名簿

委員長	福島直子	(公明党)
副委員長	黒川勝	(自由民主党)
同	飯田助尚	(民主党)
委員	鈴木太郎	(自由民主党)
同	松本研	(自由民主党)
同	丸山峰生	(自由民主党)
同	井上大右	(民主党)
同	川辺芳男	(民主党)
同	仁田昌寿	(公明党)
同	望月康弘	(公明党)
同	宇都宮充子	(無所属クラブ)
同	関美恵子	(日本共産党)
同	内田重雄	(民主クラブ)