

急げ、学校施設の耐震化

松丸 一弥

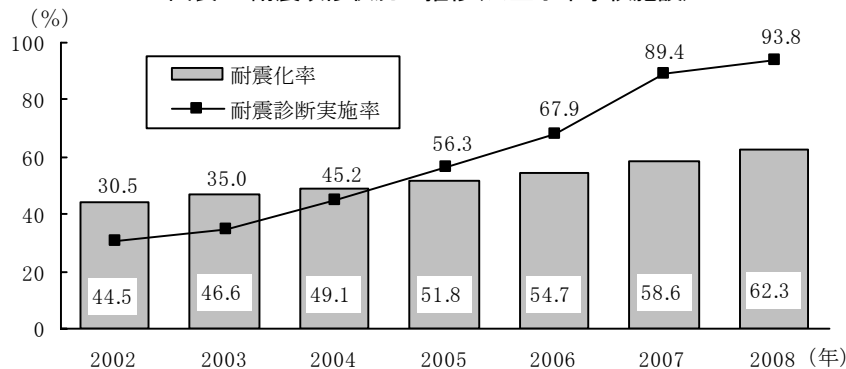
<進まぬ耐震化>

学校施設の耐震対策の遅れが大きな問題となっている。文部科学省が推進している耐震対策は、新耐震基準施行（1981年）以前に建設された校舎や体育館等の施設が対象となる。しかし、新耐震基準を満たさない危険な状態のまま放置されている施設が全国に多数存在し、そこで多くの子どもたちが日々過ごしているのが現状である。本稿では、公立小中学校の耐震化の現状と今後の課題について考察する。

これまで文部科学省は地方自治体（設置者）に対して、「2003年を初年度とする3カ年で、所管する学校建物の耐震診断を終了するよう」要請してきた（『学校施設の耐震化推進に関する調査研究報告書』2003年）。しかし、実態は同省の要請とは大きくかけ離れ、進捗が大幅に遅れている。

図表1は同省が調査した、公立小中学校の耐震改修状況の推移である。これをみると、耐震診断実施率はここ数年で大幅に進展しているものの、財政難等を理由にまだ診断すら完了していない建物が約6%（4,840棟）もあるなど、当初の計画（05年完了予定）から3年以上も遅れている。また、08年の耐震化率は62.3%と、02年（44.5%）からの6年間で17.8ポイントの増加にとどまっている。さらに、同省は今年6月「震度6強以上の地震で倒壊する危険性が高い校舎や体育館等が、全国公立小中学校で約1万棟ある」ことを公表した。今回の調査では、多くの公立小中学校で耐震化が進んでいない現状が改めて浮き彫りとなった。

図表1 耐震改修状況の推移(公立小中学校施設)



注1:耐震診断実施率は、旧耐震基準建物(1981年以前建築)のうち耐震診断実施済み棟数の割合

注2:耐震化率は、全建物のうち耐震性がある棟数(1982年以降建築の棟数及び1981年以前建築で耐震性がある棟と耐震補強済みの棟)の割合

資料:文部科学省「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について」(各年)

記憶に新しい中国・四川大地震では学校の倒壊により多くの子どもたちが犠牲になった。わが国でも、近年、各地で大規模な地震が発生しているが、兵庫県南部地震（95年）や新潟県中越地震（04年）、岩手・宮城内陸地震（08年）など、最近国内で発生した大型地震は偶然にも子どもたちが学校にいない早朝や週末に発生したことが幸いしている。しかし、学校施設が甚大な損害を受けていることはあ

まり知られていない。兵庫県南部地震で被災した公立学校（幼稚園、高校、障害児学校も含む）は、全設置校の約半数（1,096校）におよび、そのうち解体に至った建物79棟のほとんどが、新耐震基準施行以前に建築された施設であった（兵庫県教育委員会 1996 『震災を生きて』）。一方、新耐震基準施行後に建築された建物の被害はさほど大きくなかったことが明らかとなっている。このことから児童生徒の安全確保を第一に考え、新耐震基準施行以前の建物について最優先で耐震化を推進していくことが強く求められる。

<防災拠点としての役割>

国や地方公共団体が所有する公共施設の多くは、地震等の災害時に防災拠点としての役割を果たしている。とりわけ、学校施設は地域住民にとって最も身近な公共施設であることから、その役割は大きい。阪神・淡路大震災に関する調査研究では、被災者は学校に対して「指定避難所で自宅に近い安全な施設」という意識が強かったことも示唆されている（柏原士郎ほか 1998 『阪神・淡路大震災における避難所の研究』 大阪大学出版会）。

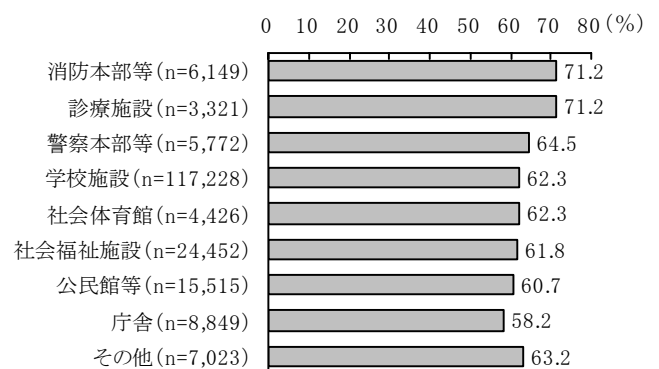
実際、消防庁の調査によれば、学校施設の約7割にあたる11万7千棟が防災拠点に指定されている。これは防災拠点に指定されている全公共施設の約6割を占める。しかし、防災拠点に指定されている公共施設の中で比較しても、学校施設の耐震化がさほど進んでいないことが、同調査で示されている（図表2）。新潟県中越地震では、調査対象の公立小中学校250校のうち、避難所に指定されていた学校は244校（97.6%）で、約7割超の学校が実際に避難所として使用されたが、地震による被害等で、施設の全部または一部を避難所として使用できなかった学校は2割を超えた（日本建築学会文教施設委員会『文教施設の耐震性能等に関する調査研究（平成16年度概要版）』）。

このように、学校施設の耐震化は、児童生徒の人的な安全確保に加えて、災害発生時の地域住民の応急的な避難場所の確保という意味でも極めて重要な課題である。

<今後の課題>

先述したような耐震改修状況の大幅な遅れを受け、ようやく国が重たい腰をあげ、「改正地震防災対策特別措置法」が本年6月に施行された。同改正法の第一の柱は、補強工事の国庫補助率が現行の2分の1から3分の2に引き上げられたことである。地方交付税も活用すると自治体の実質負担は3割から約1割に軽減される。耐震化が進まない理由に財政難をあげる多くの自治体にとって、今回の財政支援は実に大きい。しかし、これで問題が解決したわけではない。2006年度国が自治体に支給した

図表2 防災拠点となる公共施設の耐震率



注1：「耐震率」とは以下のとおり

(1982年以降建築棟数+耐震性有棟数+耐震改修済棟数)/全棟数

注2：数値は平成19年度末

資料：消防庁「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査結果」

(平成20年9月)

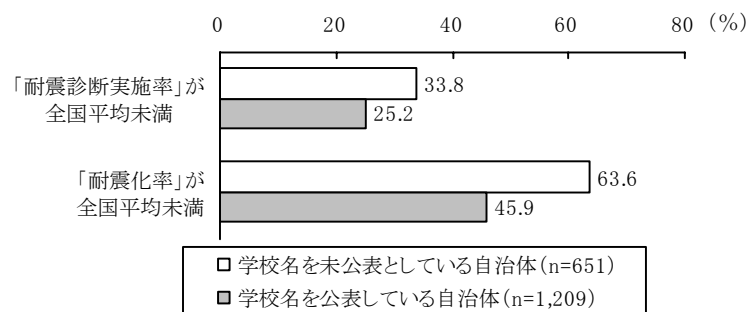
交付金のうち、約4分の1が校庭の芝生化やプールの整備など耐震化と無関係の事業に充てられていたことが財務省調査で判明した。確かに現行法では交付金の使途は自治体に委ねられているとはいえ、本来、人命に直結する学校の耐震化は何よりも最優先されるべきである。たとえ国の財政支援があっても自治体の危機意識が低ければ耐震化の促進は望めない。また、自治体の危機意識の格差が子どもの命のリスクの差に繋がるようなことはあってはならない。限られた予算が本来の目的で無駄なく使われ、学校施設の安全が確実に保障される仕組みの見直しが必要である。

第二の柱は、学校ごとの診断結果を公表することを自治体に義務化した点である。子どもが通っている学校の耐震性は大丈夫か、避難所に指定されている学校は安全かなど、保護者や地域住民が知りたいのは当然のことである。しかし、従来までは学校名の公表を自治体の判断に任せていたため、「診断結果や耐震性の有無について、学校名を公表することはいたずらに不安をあおる」等として、約3割(651団体)の自治体为非公開としている。不安を解消するために必要なことは、診断結果を確実に公表し、耐震性が不十分な建物を早急に補強・改修することであり、学校名を非公開とすることではない。

図表3は「耐震診断実施率」と「耐震化率」のそれぞれについて全国平均未満の自治体数の割合を、学校名の公表有無別で比較したものである。耐震診断実施率では学校名を未公表としている自治体の3分の1が、耐震化率では3分の2が、全国平均未満である。学校名を公表している自治体に比べて、未公表としている自治体の方が、いずれも全国平均を下回っている割合が高く、相対的に耐震化が遅れている。国が学校名の公表を義務化したことは、耐震化の促進を図るうえで大きな前進といえる。ただ、本改正法では公表期限が明確に定められていない。そのため、診断実施後速やかに自治体が学校名の公表をせず、結果、期待するほど耐震化が加速しないのではないかと懸念される。

子どもたちが安心して学校生活を送れるよう、また災害発生時に避難所として機能するよう、学校施設の安全性を最優先で確保することは国や自治体の責務である。ことは日本の将来を担う子どもたちの人命に直結する問題だけに、被災してからでは遅い。「あのとき予算を確保して早急に補強工事をしていれば・・・」などといった“タラレバ”では決して済まされない。大規模地震がいつどこで発生してもおかしくない地震大国ニッポン。もはや一刻の猶予も許されない。

図表3 耐震診断実施率・耐震化率が全国平均未満の自治体数の割合（学校名の公表有無別）



注1：学校名を公表している自治体には、08年度中公表予定の自治体も含む

注2：数値は平成20年4月1日現在

資料：文部科学省「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について」（平成20年6月）より筆者作成