

「福島県耐震化リフォーム推進協議会」用資料

「欠陥住宅被害と我が国の建築生産システム」

2010年6月14日

弁護士 吉 岡 和 弘

第1 欠陥建築物の実例

1 パワーポイント参照

2 近時の実例

(1)いわゆる耐震偽装事件は、建築主事による建築確認・完了検査の形骸化と、指定検査機関への民間開放策の誤りを浮き彫りにする事件であった。耐震偽装事件は、建築に携わる者らそれぞれが、自らに課せられた役割や持分を正しく機能させさえすれば未然に防止しえた事件であった。例えば、耐震偽装の事案の中には、構造計算概要書の重要部分が空欄のままであったり、エラーメッセージが出ていたり、1階から10階まで柱の寸法や鉄筋量が同じだったり、廊下やベランダ等の重量が構造計算では抜け落ちていたり、建物の偏心率が異常だったりする設計が繰り返されていた。従って、建築主事や指定確認検査機関は、これらの点につき、設計者を呼び出し、不自然な点を質しさえすれば偽装を見抜けた事案であった。エラーメッセージや構造計算概要書の空欄を不問にしたまま建築確認を出していた事実にあたる時、指定確認検査機関らが建築確認審査業務の基本的事項さえも懈怠していた事実が浮かび上がるのである。そうだとすれば、問題の根源は、従前の建築確認制度そのものの欠陥というよりは、法が予定する建築確認審査業務それ自体が懈怠されていた実態や、現場で偽装を見抜けなかった建築生産システム、とりわけ中間検査の形骸化こそが問題とされるべきであった。

(2)建築確認と中間検査の形骸化は、極めて深刻である。今回の改正建築基準法が施行された2007年6月以降も、以下のとおり、次々と欠陥建築物が、しかも大手業者の施工物件からも発覚している。即ち、

- ① 2008年11月14日、大阪・豊中市で50階建て超高層マンションを施工中、50階までがほぼ建ち上がった段階で19階のプレキャスト柱接合部が「ドン」という音とともに圧壊し、柱は1～2mmほど真下にズレたうえ、18～21階の柱と梁の交差部8か所にひび割れが入った事件
<http://kenplatz.nikkeibp.co.jp/article/building/news/20090224/530639/>
施工者側は、作業手順を変更した際、グラウト材の充填をし忘れたと説明
 - ② 2007年10月、千葉・市川市で45階建てマンションを施工中、25～30階部分の柱の鉄筋が120数本も不足していることが発覚した事件
<http://kenplatz.nikkeibp.co.jp/article/building/news/20090213/530406/>
 - ③ 2007年11月、施工した東京・港区で27階建てマンションで設計上予定されていた鉄筋強度の2割減の鉄筋が梁に使用されていた事件(日経アーキテクチャー2009. 3-23)。
 - ④ 2008年3月、長野県は、佐久市のマンションで鉄筋の一部を切断したままマンションを竣工させていた事案を発表
<http://kenplatz.nikkeibp.co.jp/article/building/news/20080313/517271/>
 - ⑤ 東麻布・超高層マンションの鉄筋の一部を取り違えて施工した事案(内勤の監理者が発見)
<http://kenplatz.nikkeibp.co.jp/article/building/news/20071218/514323/>
 - ⑥ 大阪市の老人ホームの施工ミス。監理者も知らぬまま補強工事が進行した
<http://kenplatz.nikkeibp.co.jp/article/building/news/20080513/519870/>
 - ⑦ 老人ホーム施工ミスに計画変更申請なきまま竣工していた事案
<http://kenplatz.nikkeibp.co.jp/article/building/news/20080502/519227/>
 - ⑧ 木造住宅でアンカーボルトが土台の中心線から大きくずれている個所が多数存在することが建て主の依頼を受けた調査会社が発見した事案
<http://kenplatz.nikkeibp.co.jp/article/building/news/20090325/531475/>
- (3) 上記の各事件は、いずれも建築確認審査を合格した建築物である。建築確認審

査を厳格化したからと言って安全な建築物が社会に提供されるとは限らないことを如実に示す事案である。このように、我が国では、遺憾ながら、確認審査を合格した設計図書が無視・変更されたり、建築士による適正な工事監理が期待できなかつたり、現行の中間検査の見落としが存在する事実を否定しえない以上、我が国の建築物の安全性を確保するためには、建築施工前の建築確認を適正に行うことのみならず、それ以上に、施工中の手抜きや杜撰工事を施工の現場でチェックし、その場で誤りを是正させ、その是正なくしては次の工程に進めないというシステムを構築する必要がある。

3 瑕疵＝欠陥の判断基準

設計図書等に従っているか、また、建築基準法関係法令等(建築基準法、施行令、告示、JASS、公庫仕様等我国建築界の通説的見解)の定めを満たしているか。(いわゆる事実上の安全性概念は瑕疵判断基準として合理的ではない)。

4 瑕疵＝欠陥の補修基準

法令等は建築物の最低限の安全性を定めるものであることからすれば、建物の補修方法も原則として法令等における瑕疵がない状態に復帰させることが最も妥当な方法である

(業者側からの反論)

- ・建基令や告示に定められた個別の仕様最低基準ではなく「標準的仕様」。
- ・設計図書と異なる施工であるからといって、直ちに瑕疵になるわけではない。工事目的物の価値や機能等に影響を与えず、かつ、特に注文者が要求した点にも反することがない場合には瑕疵に当たらない。
- ・公庫仕様は、標準的仕様を定めたものであるから公庫仕様と形式的に異なるというだけで、直ちに瑕疵とならない。

第2 欠陥建築物が生じる要因

欠陥建築物が生み出される原因は複合的である。

1 施工者の問題

(1) 欠陥建築物は、施工者による法令無視の施工に起因する。最低限の基準である建築基準法ですら十分に守られていない現状や、設計図書が無視した施工、更には、一方的な追加変更工事等、当事者の合意内容に反する施工が行われている。ところが、欠陥建築物を造り出した施工者に対する処分はないに等しい現状にあり、発覚した欠陥建築物を安易な補修で済ませて事足りるとする風潮は、悪質業者の「やり得」を許す結果を招来する。こうした風潮を根本的に是正するには、悪質業者に対し営業停止等を含む厳しい処分や懲罰的慰謝料等のペナルティを課す方策が不可欠である。

(2) 重疊的下請、一括下請による生産システムの弊害

いわゆる重疊的下請関係と称される者の間では、「半値、八掛け、二割引」という受注額の圧縮慣行が囁かれている。実際、現場で施工する下請業者の費用は建築主が払う代金の半額以下になることもあり、あらゆる局面で経費を削減しようと指向し、材料費や資材のランクを下げる、使用する部材・部品数を減らす、人工数や人工賃を減らす、工期を圧縮するといった行動に至り、手抜き工事を誘発するばかりか、現場職人の技術低下を招き、優秀な技能者の適正評価を怠り、技能者育成制度を欠落させて杜撰工事を蔓延させる結果を招来する。

(3) 施工と設計・監理との未分離

① 施工者併設の建築士事務所を容認する現行制度の問題がある。現行建築士法上、建築士事務所の開設者は必ずしも建築士の資格者たることを要せず、少なくとも1名の建築士(管理建築士)が所属すれば誰でも開設できる仕組みとなっており、名義貸しに近い状態で一切の業務を所員に委ねるだけという実体の事務所もある。その結果、例えば「○△建設」が「○△建設一級建築士事務所」を開設し、同事務所に自社社員の建築士を張り付けさせ、外形的には施工と設計・監理とが分離してかの外観を作出したうえ、自社物件の工

事監理を自社社員になさしめる悪弊が慣行化している。これでは施工の手抜きを監理者が厳しく指摘し是正させられないことは当然である。事務所開設者は建築士資格を有すること、設計業務・監理業務に従事する者は建築士資格者であること、自社物件の工事監理の禁止を法令上明記すべきである。

② 施工者との慣れ合い

大型物件等では、施工者が受注を企図して設計者の図面作成を代行する悪弊も慣行化している。公正な受注者選択を阻害し建築主に不利益を生じさせることは後述するとおりである。

2 建築士の問題

(1) 施工者への従属と監理の形骸化

普通に監理さえすれば看過するはずもない手抜き工事が見過ごされ欠陥住宅が生産されている。監理が形骸化した原因の一つは、監理者が施工者に従属し、立場の弱い監理者が施工者に対し厳正な監理を遂行できない現実がある。従属性の最も顕著な形態は、前述した施工者併設の建築士事務所による工事監理の手法である。施工者併設の建築士事務所による自社物件監理の禁止、建設業者と建築士間に強い利害関係が認められる場合の物件についての工事監理の禁止を明記すべきである。

(2) 名義貸し建築士の存在

確認通知を取得する代行のみで実際の監理をしない「名義貸し建築士」が横行している。最高裁平成 15 年 11 月 14 日判決は不法行為を構成すると判示した。今般の改正で、名義貸しの禁止が明文化されたが、その脱法行為が生じないか、監視する必要がある。

(3) 専門性未分離による監理機能の希薄化

建築士には、意匠設計、構造設計、設備設計等の専門分野がある。実務上、設計場面ではある程度専門分野ごとの分業がなされているが、監理の場面では殆ど分業されておらず、1人の建築士が一切の監理業務を行うため効率が悪く

また適正な監理がなしえない現状がある。意匠設計士、構造設計士、設備設計士の各専門分野ごとに、専門分野に関する資格上の区別を法制上も明確にすべきである。また、監理の場面では少なくともこの三者が分担して充実した監理を実現する方策を構築すべきである。米国ではアーキテクトとエンジニアの区別が明確になされている。我が国においても監理の質の向上を図るべきである。

(4) 弱い監理者の権限

建築士法 18 条 4 項は、監理者が不適切な施工を発見しても、「施工者に対しその旨を指摘し設計図書どおりに実施するよう求め、これに従わないときは建築主に報告する」という間接的な権限しか認められていない。これでは前述した従属的立場と相まって監理の実をあげることができない。不適正な工事に対し中止命令権を付与するなど監理者に強い権限を付与したり、施工者や建築主からの違法建築の設計や監理の要求があった場合これを拒否すべき義務と権利を法律上明記すべきである。

(5) 監理業務の明確化・具体化

監理の内容について、建築士法 18 条は設計図書と現場との一致を確認する旨の抽象的規定しかなく具体的な監理業務の内容や範囲が不明確なままである。その結果、施工者側からの写真や資料提出のみで済ませる論外な監理行為も横行している。監理の内容等を明確化し、それに反した監理行為は処分される仕組みや、監理者を監理（監督）するシステムを構築すべきである。

(6) 作成すべき設計図面の法定

作成すべき図面の種類、範囲、程度等は、わずかに確認申請上提出すべき図面の種類が法定されているだけで（建築基準法施行規則）、どこまで詳細な図面を用意するかは設計者の自由な裁量に任されている。その結果、配置図、平面図、立面図等の数枚の図面しか作成されず、図面の不足部分は施工者や現場の判断で施工される例も多い。施工者の自由判断が許される施工が注文者の

利益とならないことは言うまでもなく、また予期しない追加工事代金請求の横行や、手抜き工事等の問題を発生させる原因ともなっている。また、紛争時に契約内容が特定できず被害者救済に支障をきたす。設計者に対し少なくとも第三者監理が可能な程度の質と量の設計図面作成を義務づけるべきである。これを担保するために確認申請図書として実施設計図なみの図面が提出されない限り確認通知を出さない扱いとすることも検討すべきである。

(7) 施工者に設計図面の一部を作成させる行為

設計者の中には、本来自ら作成すべき実施設計図の一部を建設業者に作成させ、建設業者は、同物件の受注あるいは将来の受注を企図しサービスと称して図面作成を受け入れる悪弊が横行している。このような癒着関係は、設計者をして建築主の利益より施工者の利益に仕事をしたり、公正な受注者選択を阻害し、設計者の倫理観低下を招き建築主に不利益をもたらす。米国では(我が国において施工者が作成することが当然とされている)施工図ですら設計者が作成し、施工者は一切の図面作成を行わないことが徹底されている。我が国においても、建築士が最低限作成すべき図面を法律上特定し、その一部を施工者に作成させる行為に対し厳しい罰則をもって臨む方策が必要である。

(8) 建築士の能力・倫理観の低下

実際の建築現場における実務能力は建築士資格取得で備わるものではなく、取得後の実務経験と研鑽努力によって修得されるものである。また、建築士は建築専門家としての高度な職業倫理を持ち、設計業務のみならず監理者として建築主と施工者間の利害対立の場面では基本的に建築主の利益擁護者の立場を基本としなければならない。こうした職業倫理に関する教育は大学等の教育機関では十分とは言えず、実務においても制度的に倫理教育が提供される仕組みが存在しない。倫理観の欠如や業者との癒着が欠陥住宅問題を誘発している。建築士会などの団体加入が任意的であり、全建築士に対する実務教育や倫理教育等の研修が強制できず、問題ある建築士を懲戒しようとしても直前に退会す

る逃げ道があり懲戒処分制度を有名無実化させている。建築士の強制加入団体を創設し、継続的な研修を実施すべきである。（例えば公認会計士法 28 条は「公認会計士は内閣府令で定めるところにより日本公認会計士協会が行う資質の向上を図るための研修を受けるものとする。」と規定する）また、強制加入団体に対し、倫理規定を整備し、退会命令も含めた懲戒権を付与し、自律権を保障し、自浄作用を促すべきである。大学等の教育機関は倫理科目を授業科目を加え、違法建築や欠陥建築における建築士の法的責任、行政処分等について教育すべきである。

3 行政の問題

(1) 確認・検査制度の問題点

① 建築確認制度はあくまで事前に図面をチェックして建築しようとする建築物の法令適合性を行政が判断するものにすぎないため、確認後、提出図面と異なる建築物が建築されることを防止できないことになる。また、完了検査は建物完成後に行われるため主要構造部を目視検査できない限界がある。そこで、1998年改正で中間検査制度が導入されたが、対象建物と工程が限定されていたり、おざなりの中間検査に終始し、欠陥建築物の発生を見逃す現状がある。

② また、1998年改正で指定確認検査機関による確認・検査業務が可能となったが、後述するとおり、営利を目的とする指定確認検査機関に厳正な検査を期待することは矛盾でもあり、また、中間検査の範囲が限定的であることから、現場で欠陥建築物の発生を未然に食い止められず、後述する欠陥建築物が次々に発生している。

③ こうした現状の確認・検査制度の問題を抜本的に解決するには、後述する「住宅検査官(員)」制度の導入こそが最も近道である。

(2) 「安全な住宅に居住する権利」と「住宅安全基本法」(仮称)の制定

「安全な住宅に居住する権利」は、憲法 13 条の幸福追求権、憲法 25 条の

生存権の一内容として国家に対して作為を求め得る側面を持つ基本的人権である。その実現を国の基本的な政策として、食品等の安全と同様、基本法として住宅の安全、その擁護、増進に関する総合的な施策の推進、必要な法制上又は財政上の措置、住宅の安全性に関する基準の策定、住宅の安全に関する調査、審議、国土交通大臣への勧告権を持つ委員会の創設等が盛り込まれた「住宅安全基本法」（仮称）の立法化が求められる。

（３）施工者に対する処分・制裁の強化

① 建設業法２８条は、建設業者の違反行為に対し必要な指示や営業の全部又は一部の停止を命じ、同３１条は、報告聴取、立入り調査権等が認められている。しかし、大阪府堺市などでは積極的に市内パトロールや違反摘発を行う活動を行っている自治体はごく稀であり、建築関連法規違反を理由にした権限発動はほとんど行われていない。また、建物の完成後は欠陥を作出した施工者や設計者ではなく建築主にしか是正命令を出せない仕組みにも問題がある。

② 建築士に対する処分・制裁の強化

建築士法１０条１項は、建築士に対する戒告、業務停止、免許取消しの権限を有し、同２６条２項は、当該建築士が所属する建築士事務所の開設者に対して戒告、事務所閉鎖、事務所登録の取消し権限を付与している。しかし実際には建築関連法令違反を理由に建築士が処分を受けることはごくわずかではない。

③ 悪質事案に係わった施工業者と建築士らに対しては厳しい処分が求められる。

第３ 現場での厳重な検査制度の確立を（住宅検査官（員））制度の導入を求める

- 1 日弁連は、２００６年２月１７日、全国各地で活躍する建築士に検査官（員）の資格を付与し、建築主事の指揮監督のもとで現場検査を行う「住宅検査官（員）」（仮称）制度の導入等を提言した。同制度は、アメリカのインスペクション制度

に倣うものである。

(1) 米国では、一定規模の建築物にはインスペクターが現場に常駐することを義務付けており、現場監督と机を並べて現場を日々監視している。また、戸建住宅についても別紙「インスペクションレコード」記載のとおり、「整地検査」、「建築と機械検査」、「電気、配管、冷暖房」、「内外装ラス、プラスター」、「外構工事」、「最終検査」の6回にわたる検査に合格しないと次の工程に進めず、最終検査に合格しないと入居許可が下りない仕組みになっている。

(2) 日弁連の「住宅検査官（員）」制度は、これに倣い、以下のような権限のもとに検査業務を遂行する。

- ① 住宅検査官（員）試験に合格し、住宅検査官（員）として登録する。
 - ② 建築主事からの委託を受けて、その指揮監督のもと建築主事の権限である住宅検査をする。
 - ③ 検査項目は、地盤、基礎、軸組、断熱、配管配線、竣工などの各節目ごとに建築基準法令、JASS、公庫仕様等、我が国建築界の通説的規準への適合性を検査する。
 - ④ 検査の結果、不適合の場合、住宅検査官（員）は改善指示を行い、これに従った是正がなされない限り次の工程に進めない。
 - ⑤ 検査結果は、建築主事に報告する。
 - ⑥ これら住宅検査官（員）の検査に要する費用は施主が負担する。
- などというものである。

(3) 同制度の狙いは、「現場で見張る」ことこそが、安全な建築物を社会に提供するもっとも効果的な近道だという点にある。前述した欠陥事例はもとより、私たちが取り扱う欠陥被害事例の大部分は、いずれも確認審査に合格した物件なのに、確認図書を見逃し、工事ミスを放置したまま次の工程に進みミスを隠匿するが如き事案ばかりなのである。そうした私たちの実務経験からすれば、いくら確認審査を厳格化しても現場で正しい施工がなされなければ意味がない

というのが私たち欠陥住宅被害に取り組む弁護士らの共通認識なのである。詳細は、日弁連の1997年10月17日付け建築基準法に関する意見書を参照されたい。こうした現場での検査システムが構築されることにより、初めて真摯な施工と工事監理が実現できる。もはや性善説などあり得ない。

2 「住宅検査官（員）」（仮称）制度と他の制度との関係

（1）指定確認検査機関制度との本質的違い

指定確認検査機関制度は、民間活力を活用するという点で住宅検査官（員）制度と共通点がある。しかし、指定確認検査機関制度は営利を目的とする株式会社である点で致命的な問題がある。そもそも「検査」業務は、建築についての公的セーフティネットとしての役割を担い、税の徴収業務と同様、顧客に嫌われるほどの厳格な検査業務を遂行しなければならない、営利追求を企図する株式会社にはなじまない（ベクトルを異にする）業務である。その意味で、行政が公としての立場で確認検査を行う住宅検査官制度と指定確認検査機関制度とは全く本質を異にする。建築基準法の遵守は、公が責任をもって現場で検査をなすべきであり、営利を目的とする株式会社に委ねるべき事柄ではない。日弁連は、1998年3月18日付け「建築基準法改正についての意見書」3項において、「建築確認・検査の民間開放は極めて問題である。・・営利を目的とする株式会社が構成中立な立場を保持できるとは到底考えられない。」と指摘している。

（2）中間検査制度との関係

1998年改正建築基準法は中間検査制度を導入し、現場での検査の道を開いた点は前進である。しかし、中間検査の対象建築物は「階数が3以上の共同住宅の床及びはりに鉄筋を配置する工事の工程」に限定されており全ての建築物の全工程に及ぶものでない点で不十分であり、また、前述のとおり、営利を目的とする株式会社が指定確認検査機関として活動しているところに制度的欠陥がある。現に、前述した欠陥事案は、いずれも現行の中間検査が行われて

いたはずの事案ばかりであるのに、上記②の事案以外は、いずれも中間検査の対象外か、又は中間検査の過程で見過ごされていた事案ばかりであり、同事実は、現行の中間検査制度が有効に機能していない証左と言うしかない。

(3)住宅品質確保促進法との関係

住宅品質確保促進法は、評価住宅について、中間検査を用意しているものの、普及する範囲がマンションに偏り、戸建住宅への普及が十分ではない。

(4)瑕疵担保責任履行確保法による保険制度との関係

瑕疵担保責任履行確保法による保険制度は、全ての新築住宅に強制される。しかし、そもそも保険会社は、我が国で日々発生する欠陥建築物の発生率等からして、主要構造部の欠陥等を含む保険商品は成立しえないと自認するとおり、同履行法に基づく保健制度の重点は、「基礎」と「雨水の浸入」に置かれており、全ての主要構造部の欠陥を対象にするものではない点で十分ではない。

3 まとめ

以上のとおり、住宅検査官制度は、公務員の増員が困難な状況下で民間人を活用しつつ行政の責任において建物の安全を確保し、その費用は受益者が負担するというものであり、「行政が現場で見張る」という最も安全性を確保する近道の制度であり、十分に実現可能な制度と考える。

第4 建築基準法の見直しの動き

1 行政刷新会議と規制緩和の潮流

- ① 内閣府に行政刷新会議(議長鳩山、副議長枝野、議員菅、平野、仙谷、片山ら。平成21年9月18日閣議決定)が設置され、その下に、規制・制度改革に関する調査を行うため「規制・制度改革に関する分化会」、及び、グリーンイノベーションWG(環境・エネルギー分野)、ライフイノベーションWG(医療・介護分野)、農業WGが設置された。グリーンWGの下には「住宅・土地サブグループ」が設置され、以下の検討項目につき対処方針を明示しようとしている。規制

を緩和し、簡易・迅速な住宅供給と景気浮揚政策。

- ・区分所有法上の建替え・改修に係る要件の緩和(関係府省庁・法務省)
→2020年時点で築後40年のマンションは94.3万戸と想定。要件を緩和し建替え等を促進
- ・借地借家法における正当事由制度の明示(同・法務省)
→建物の老朽化・耐震性、再開発を理由とした建替えを容易化
- ・容積率の緩和(同国交省) →容積率の移転制度、日影規制の見直し、老朽建物の建替えに資する容積率の緩和をはかり、住宅供給、職住近接、老朽建物の建替えを促進。
- ・既存不適格建築物の活用のための建築基準法の見直し(同・国交省)
→増改築の際、現行法に適合させる仕組みが利活用を阻害。建基法の適用を緩和
- ・建築確認・審査手続きの簡素化(同・国交省)
→確認の厳格化が建築着工の大幅落込みを招いている。確認手続の簡素化・迅速化

② 住宅政策の転換の必要性

- ・高度複雑化社会と都市型災害多発時代の到来、省エネ、環境負荷の軽減の要請
- ・高齢者社会の到来、居住の貧困化とセーフティネットの構築の必要性
- ・住宅は「土地と一体」となった「高価格」な「生活の基盤」
- ・土地価格の抑制、土地の計画的利用、私権制限の必要性
- ・良好な住環境、住生活が実現しうる住宅への質的転換の必要性
 - ・国交省と厚労省の縦割りを解消し、箱モノの視点から福祉の視点へ

2 建築基準法の見直し問題

2010年1月22日、建築確認手続き等の運用改善(法改正せず)→6月1日施行

2010年3月8日、「建築基準法の見直しに関する検討会」が発足した。法改正をめざす。

9回程度開催予定。夏には意見とりまとめの予定

確認審査の迅速化、簡素化、厳罰化をめざす。適判制度の対象範囲