

# 社会資本整備審議会建築分科会基本制度部会「建築物の安全性確保のための建築行政のあり方について中間報告(案)」に対する意見書

2006年2月15日

日本弁護士連合会

本年1月30日、社会資本整備審議会建築分科会基本制度部会は建築物の安全性確保のための建築行政のあり方について中間報告(案)(以下、「中間報告」という)をまとめたが、中間報告に対する当連合会の意見は下記のとおりである。

## 記

### 1 はじめに

当連合会は、2005年11月11日開催の人権擁護大会で、「安全な住宅に居住する権利」が基本的人権であることを決議し、また、今般の構造計算偽装事件を受けて、同年12月2日、被害者の安全確保とすみやかな被害救済等を求める会長声明を公表した。なお、当連合会は、1997年10月17日に「建築基準法改正に関する意見書 - 住宅検査官による検査制度の導入を - 」を、1998年3月18日に「営利を目的とする株式会社が『公正中立』な立場を保持できるとは到底考えられない。(中略)民間の検査機関によりどれほどの効果が期待できるかは、甚だ疑問である。」との申入書を、それぞれ当時の建設大臣に提出している。今回の構造計算偽装事件は、当連合会のこれらの指摘が不幸にも現実化したものである。

当連合会としては、前記人権擁護大会における決議を受け、真に「安全な住宅に居住する権利」を実現するために、

指定確認検査機関制度の廃止と「住宅検査官制度」(仮称)制度の導入

独立性を確保した「登録監理建築士制度」(仮称)の導入による建築士制度の抜本的改革

被害者救済のための強制加入保険制度の導入

住宅供給関係者に対する罰則の強化

を柱とする建築生産システムに関する改革が緊急に必要であると考え、現在、「安全な住宅を確保するための提言」のとりまとめを進めているところである。

しかし、今回の事件を受け、社会資本整備審議会建築分科会基本制度部会が、中間報告をまとめ、これに対する意見募集がなされていることから、当連合会としても、以下のとおり意見を述べることにする。

### 2 現在の建築規制制度、建築士制度等の課題

#### (1) 建築確認、検査制度の課題

まず、建築確認について、中間報告では「悪意による偽装設計も含めて法令違反を見逃さない仕組みを再構築することが求められている。」としており、当連合会も、制度自体の抜本的な改革が必要であるという点では同意見である。

しかし、建築確認制度の課題は、構造計算書の審査方法の厳格化だけではない。現在、戸建住宅の場合には、建築確認の際に、平面図・立面図など数枚の図面を提出すれば足り、建築物の構造の安全性に関する図面の提出は要求されていない。十分な建築確認を行うためには、構造計算書の厳格化以前に、建築確認の際に提出すべき設計図書をより詳細化するなど、建築確認申請図書の充実を求める抜本的改革をなすべきである。

次に、中間検査・完了検査について、中間報告では、「中間検査の実施をさらに徹底させる必要がある」、「検査方法の見直しも含め検査の厳格化が必要である」としており、当連合会も、基本的に同意見である。

しかし、現在の中間検査費用は低廉であり、検査員が実際に現場に臨んで適切な検査を行うに足る費用にはなっていない点や、検査員の人員不足や構造に関する知識・経験不足から現場における適切な中間検査がなされていない点、さらには、検査の経緯が事後的に検証できるような制度になっていない点等も問題点として指摘されるべきである。

加えて、現行の中間検査を行う範囲や内容は、各特定行政庁が任意に決めることができる仕組みになっているので、特定行政庁ごとに異なった取扱いが行われており、問題の多い戸建住宅等（いわゆる4号建築物）を中間検査の対象としていない特定行政庁も多い。また、そもそも、国は中間検査制度を時限立法とし、いずれは廃止する方向との位置づけをしており、そうした消極的な姿勢そのものが問題である。

## （2）指定確認検査機関制度の課題

中間報告では、「建築確認検査の民間機関の活用そのものは、合理的な政策選択であった」としている反面、今回の構造計算偽装事件で、一部の指定確認検査機関において、建築確認で構造計算書を偽装した計画を繰り返し見逃す等、十分な審査が行われていなかったことを踏まえて、「業務量に見合った審査体制や公正中立性の確保、万一の場合の責任体制のあり方等について大幅な要件強化が必要」としている。

しかし、今回の偽装行為は、確認審査の段階でも、中間検査の段階でも、それなりの知識を持つ専門家ならば、容易に偽装を見破ることができる内容のものであり、いずれの段階でも偽装を見抜けず、放置した指定確認検査機関が存在したことの深刻さを直視する必要がある。その背景事情としては、確認検査業務が民間開放された当初、20数社であった指定確認検査機関が、

現在120数社にものぼっており、いきおい激しい顧客獲得競争が展開され、「慎重で」「厳しい」検査会社は敬遠され、「緩く」「甘い」検査会社に客が集中する現実がある。いわゆる「市場原理」に任せていたのでは、不正を見逃したり、脱法的手法で確認を与える検査会社がもてはやされて繁盛し、逆に、消費者の立場から厳格な検査を行う検査会社は経営が成り立たず、競争に敗れてしまうことは必至である。

さらには、現在の指定確認検査機関では、検査員資格は、一級建築士で、建築行政又は確認検査業務等に関して2年以上の実務経験を有するものとされている（建築基準法5条3項）ことから、検査員の多くは、建築主事ら建築行政に携わってきた元公務員らに限られ、検査員1人で年間500から1000件もの確認業務を処理しているとの指摘がある。

このような背景事情や問題点から見ると、現在の指定確認検査機関は、安全な住宅を供給するために厳格な審査・検査を行うという消費者保護の要請よりも、営利追求を優先しがちな体質を構造的・生来的に持っていると言わざるを得ない。

また、中間報告も指摘しているとおり、国や行政庁は、確認検査業務が自治事務でありながら、これらの業務を指定確認検査機関に委ねたまま、同機関の確認検査業務に対する指導・監督等のチェックをほとんど行っていない現状にある。この点、中間報告が、2005年（平成17年）6月24日の最高裁判所の決定を受けて、「特定行政庁が法令違反を把握し、指定確認検査機関の業務の適正を確保するための監督権限を強化する必要がある」としている点は、方向性としては評価できる。しかし、現行制度を前提として、どこまで実効的な指導監督ができるかは疑問であり、確認検査業務の民間開放自体を根本的に見直す必要があると言わざるを得ない。

### （3）建築士制度の課題

中間報告では、不正を行った建築士に対する罰則強化や氏名公表による市場での淘汰のほか、建築士の専門分化と責任分担のあり方を指摘している。

確かに、不正を行った建築士に対する相応なペナルティーは必要だが、欠陥住宅被害の予防という観点からは、建築士制度全体の改革が不可欠である。すなわち、我が国の建築生産システムにおいて、建築士の果たすべき役割は非常に重要であり、欠陥住宅被害の多くは、建築物の設計及び監理を行う建築士が、「専門家」として十分機能していれば防ぐことができたはずと言われている。ところが、現行の建築士制度は、建築士養成のための教育制度が質的にも量的にも不十分なまま無限定・永久の資格を与える一方、有資格者に対する統一的な技能・倫理研修制度も存在せず、能力的・倫理的に問題がある建築士を存在させている。そして、このような建築士に対する行政として

の指導・監督も極めて不十分な状態であった。建築士の中には、経済的に脆弱なため、施工業者や宅建業者らに従属せざるを得ない立場の者も多く、本来法が予定していたはずの第三者としての厳しい監理は実行されていない。この点、建築士法では、建築士の独立どころか、建築業者による建築士事務所の併設すら容認しており、施工と監理が実質的に同一主体であるケースも多い。さらに、現行の資格区分では、建築士業務の専門分化に対応できないという問題もある。

今回の構造計算偽装事件は、このような建築士制度の問題点を背景とする欠陥住宅被害の一事例にすぎない。欠陥住宅被害の根絶のためには、一部の不正を行った建築士を厳しく処分するだけでは足りず、後述するように、建築士制度全体の改革に着手する必要がある。

#### (4) 瑕疵担保責任制度の課題

建築業者・住宅販売業者・建築士・指定確認検査機関等が倒産したり、資力がなくなったりする場合には、現行制度上は、被害者は泣き寝入りを強いられることになる。そこで、中間報告も指摘するように、「住宅の売主等による瑕疵担保責任の確実な履行を確保するための措置を講ずること」が必要である。

#### (5) 住宅性能表示制度の課題

住宅性能表示制度は、中間報告が指摘するとおり、利用者の任意となっている。

しかしながら、住宅の品質を確保し、その性能を維持向上するために住宅性能表示制度の果たすべき役割には大きなものがあり、さらに本制度の利用・充実を図るべきである。

一方で、規制改革・民間開放の結果がもたらした病理現象に鑑みると、まったく任意とするだけでは不十分と言わねばならないのであり、一定の範囲の住宅において本制度の義務付けをなすべきである。

今般の構造計算書偽装問題の被害者となった者の多くは、マンション居住者である。

ことに、マンションには居住者、関係者（設計、施工、監理、販売及び近隣住民）が多く、万一被害が生じた場合の法律関係は複雑であり損害も大きい。さらにはマンションは規模・構造も大がかりで、技術的な面においても品質に問題があった場合の改修・建て替えが容易ではない。加えて、マンションが区分所有者で成り立っている場合においては、建て替えをするにしても大規模改修をする場合においても、管理組合に内部における手続き、合意形成が困難となることは、阪神・淡路大震災後の神戸等における経験が示し

ているところである。

かかる観点から、マンションについては、すでに戸建住宅に比較すると本制度の普及は進んでいるものの、さらに本制度利用の促進を図り、制度の効果を発揮することができるように、マンションの供給事業者に対し義務付けることを実現すべきである。

### 3 建築物の安全性確保のため早急に講ずべき施策

#### (1) 構造計算書等の建築確認時の審査方法の厳格化

中間報告では、構造計算書の審査方法の見直し、建築確認の法定期間の見直し、構造計算プログラムの見直し、構造計算書の内容に係るガイドラインの作成を早急に講ずべき施策としているが、現在の仕組みを前提とした「見直し」だけでは不十分である。当連合会としては、建築確認申請に際して提出すべき図面を質量ともに十分なものにすることのほか、後述のとおり、住宅検査官制度の導入を提案する。

#### (2) 中間検査の義務付けと検査の厳格化

中間報告では、中間検査の義務付け、中間検査の厳格化、迅速な是正措置の実施を挙げているが、で中間検査の義務付けの対象が「多数の者が利用する建築物」に限定されている点は問題である。手抜き工事による多くの欠陥住宅被害のみならず、今回の構造計算偽装事件なども含めて、その多くは施工段階における検査制度が十分機能していれば、未然に発生を防止できたはずである。

そこで、当連合会としては、厳格かつ徹底した検査が実施されるべく、すべての建築物について中間検査を義務付けることを求めるとともに、さらに、検査制度そのものを抜本的に改革することが必要不可欠と考え、後述のとおり、住宅検査官制度の導入を提案する。

#### (3) 指定確認検査機関に対する監督の強化等

中間報告では、指定確認検査機関を現在のまま存続させることを前提として、これに対する指導監督の強化を考えているようである。しかし、前述のとおり、現在の指定確認検査機関制度には根本的な問題があり、現在の制度を維持したままでの抜本的改革は困難である。

そこで、当連合会としては、現在の指定確認検査機関制度を廃止すべきであると考え、それに代わる制度として、後述のとおり、「住宅検査官」制度という新たな制度の導入を提案する。

#### (4) 指定確認検査機関制度の廃止と住宅検査官制度の導入

中間報告では、「建築確認検査の民間機関の活用そのものは、合理的な政策選択であった。」とし、前記「早急に講ずべき施策」も、現在の「民間開放」を前提としたままでの部分的改正を考えているようである。

しかし、民間の指定確認検査機関の自由競争による弊害を防止するためには、確認検査業務は指定確認検査機関が直接受注するのではなく、行政庁が一旦受理してから指定確認検査機関に形式的に配点するなどの措置が不可欠だが、これは自由競争原理自体を否定することにつながる。また、民間の指定確認検査機関のおざなりの確認検査業務を防止するためには、少なくとも安全性審査について別途、行政庁が二重にチェックする必要があるが、これでは2度手間となり、民間開放したメリットがなくなる。さらに、行政庁による指定確認検査機関への抜き打ち検査、不正行為に対する厳罰化等も考えられるが、指定確認検査機関の経営が行き詰れば営利追求に走ることは不可避であることから、抜き打ち検査や不正行為に対する厳罰化等による対策には限界がある。何よりも、人の生命身体に直接影響する建築物の安全性確保のためには事後的措置ではなく事前の予防措置が必要不可欠である。

したがって、自由競争原理に流されずに厳格な検査ができる地位にある建築主事が、行政として権限と責任を持って確認検査業務にあたることが不可欠である。もちろん、現在の建築主事がすべての案件を処理することは物理的に不可能であろう。そこで、全国各地に存在する実務経験豊富な建築士を手足にして、民間力を活用する住宅検査官制度を創設することを、当連合会としては提案するものである。

当連合会が提案する住宅検査官制度の概要は以下のとおりである。

ア 建築主事の下に「住宅検査官」(仮称)を置き、行政庁が確認検査業務を行うこととする。住宅検査官は、全国各地に存在する建築士の中から厳重な試験によって選任し、厳しい教育と5年ごとの資格更新により資質の維持向上を確保する。

イ マンションのような一定規模以上の建築物には住宅検査官が現場に常駐し中間検査を行うこと、それ以外の建築物については最低6回の現場における中間検査を行うことを、それぞれ法によって義務付ける。

ウ 住宅検査官の確認検査費用は受益者が負担する(安全は自分が確保する)。

エ 住宅検査官に担当させる業務は建築主事が形式的に割り振るなど、建築業者らとの癒着が生じないよう配慮する。また、選任の過程にゼネコンや建築士を介在させないなど、選任手続の公正化を図る。その際、公認会計士等の資格要件を参考にした後述の「登録監理建築士制度」(仮称)と同様の選任基準を策定する。

オ 住宅検査官による確認検査の懈怠をさせない方策を創設する。例えば、検査官の判断経過を事後的に誰もが確認できるよう検査過程の説明報告書

の作成を義務付け、これを建築主事が確認し長期間保管することにより、検査官の仕事ぶりを、事後的に、誰でも確認でき、手抜き検査等の不正は隠しきれないという心理的抑止効果を検査官に与える。また、業務に不正や懈怠がある場合は、検査官の氏名を公表し資格を剥奪する。

カ 適切な中間検査は、構造、設備等の経験や資質が要求され、1人の住宅検査官では無理との意見もありうる。しかし、複数の住宅検査官が1つのグループを作り、工事の工程ごとに、その工程の専門家たる住宅検査官を派遣すれば問題はない。

キ 建築士からは、住宅検査官によるチェック制度は、建築士に対する性悪説を前提にしているとの批判が予想される。しかし、住宅検査官制度は建築士の優秀さを証明する制度であり、工事監理等の手抜きをしているのではないかという疑いを晴らすための制度と発想を転換すべきである。

ク 建築確認における構造安全性の厳格なチェックを行うために、1人の検査官のみが審査するのではなく、複数の検査官がチェックをし（ピアチェック）、検査官同士が相互に各自の審査内容を点検することにして、完全な審査を目指すべきである。

ケ 他の制度による検査（例えば品確法に基づく住宅に対する中間検査や建築基準法令に基づく違反建築取締り）との併存があっても、検査の主体や目的が異なっていることから、安易に中間検査の省略や代替は認めるべきではない。

#### （５）建築士に対する処分の強化等

中間報告では、関与したすべての建築士の名称等の明示、処分の強化、建築士免許・建築士事務所の登録の欠格事由の強化などを掲げている。しかし、「早急に講ずべき施策」からはずされ、「引き続き検討すべき課題」とされた課題も含め、今こそ建築士制度全体の抜本的改革が必要である。

とりわけ、公正かつ適正な建築士としての業務が行われるように、建築業者による建築士事務所併設の禁止、建築業者と利害関係のある建築士あるいは建築士事務所による工事監理の禁止など、建築士の建築業者からの独立性を実現すべきである。また、当連合会が、前述の人権擁護大会において提言した登録監理建築士制度の創設は、工事監理業務を行う建築士を、国土交通大臣ないし都道府県知事が作成する名簿に登録し、かつ工事監理に関する法令、実務、倫理等の研修を義務付けるとともに、一定の身分関係等著しい利害関係を有する建築業者が行う工事についての監理を禁止するものである。このような制度によって、監理者の質を向上させ、独立性を確保することによって、監理の本来あるべき姿と機能を回復し、建築主のための厳格なチェックが期待できるのであり、欠陥住宅被害の予防のために極めて実効性がある。

る。

これら建築士制度全体に関する改革は、今回の事件によって建築物の安全性確保や建築士制度についての関心が高まり、その改革の必要性が叫ばれている今こそなすべき積年の課題なのであり、将来に先送りするのではなく、現段階ですみやかに抜本的改革を実行すべきである。

#### (6) 建築士、建築士事務所等に対する罰則の強化

中間報告では、建築基準法における罰則強化や建築士法における罰則強化が挙げられているが、このほか、住宅供給にかかわる建築業者、住宅販売業者、建築士等に対する罰則を強化すべきである。例えば、建築士の名義貸しを防止するには、名義を借りる側を取り締まるだけでは足りず、罰則を定めることが不可欠である。

#### (7) 建築主及び建築士事務所の瑕疵担保責任の充実

中間報告では、住宅の売主等の瑕疵担保責任履行の実効の確保、建築士事務所の瑕疵担保責任能力の強化を指摘しているが、これらの確実な実行のためには、住宅供給にかかわる建築業者、住宅販売業者、建築士、指定確認検査機関等に、住宅建設に関する損害賠償責任保険への加入を義務付けるべきである。

保険制度導入にあたって特に次の諸点に注意すべきである。

- ア 加害者が特定不可能又は無保険の場合に備えて、交通事故の保障事業に準じた住宅建設に関する政府の保障事業の制度を導入する。
- イ 保険を引き受ける損害保険会社による建築物の設計・施工過程に対する検査を認め、保険会社の検査員に工事中止権限を与えるとともに、保険会社が承認する書類がないと入居できないこととする。
- ウ 瑕疵のある住宅の注文者・購入者に対し、瑕疵による損害賠償について損害保険会社に対する直接請求権を認める。
- エ 建築業者、住宅販売業者、建築士、指定確認検査機関等に瑕疵の発生について故意・過失がある場合にも、保険を引き受けた損害保険会社の免責を認めない。
- オ 保険の引受保険会社名、証券番号を建築物請負契約・購入契約の契約書に明記することを義務付ける。

以上