

建築基準法改正についての申入書

1998年3月18日

日本弁護士連合会

【申入の趣旨】

本年3月17日、政府は「建築基準法の一部を改正する法律案」(以下「法律案」という。)を国会に上程した。右によれば、「建築確認・検査の民間開放」及び「戸建住宅・プレハブ住宅等についての中間検査制度の特例」が予定されている。

それらは、今回の建築基準法改正の柱の一つである中間検査制度の意義を大きく減殺するものであり、導入すべきではない。当連合会としては、昨年10月建設省に提出した意見書のとおり、戸建住宅、プレハブ住宅等を含む居住の用に供する建物に対し、住宅検査官による検査制度の導入(第三者による中間検査制度の新設)を求める。

【申入の理由】

1 当連合会では、昨年10月建設省に対し、第三者の中間検査制度の新設を求める建築基準法改正に関する意見書(別添)を提出した。

意見書でも述べたとおり、当連合会消費者問題対策委員会では、1995年の阪神大震災により建物倒壊等の大規模かつ悲惨な被害が生じたことを契機として、土地住宅問題に消費者の立場から取り組むため、同年土地住宅部会を発足させ、被害根絶に向けての様々な調査・研究活動を行ってきた。

1996年と1997年に実施した2回の全国一斉「欠陥住宅110番」に寄せられた合計1668件の相談事例を分析検討した結果、請負・売買の別を問わず、また、施工業者の規模を問わず、雨漏り、傾斜、亀裂、沈下等の深刻な欠陥住宅被害が全国各地で多発しており、欠陥住宅被害発生の最大の原因が、建築基準法の予定する工事監理が形骸化していることにあることが明らかとなった。

そこで、上記意見書においては、現行建築基準法が予定する検査制度をより一層充実強化することを求めるとともに、現行の建築主事の検査権限と検査方法を実効あるものにするために、建築主事から委託を受けた「住宅検査官」(仮称)に、住宅建築の節目ごとに設計図書や日本の標準的な技術基準への適合性を検査・確認させた上で次の建築工程に進めさせるものとする第三者の中間検査制度を新設すべきであるとの提言を行った。

2 ところで、法律案によれば、「特定行政庁が一定の構造、用途等の建築物について、中間検査を受けるべき工程を指定する。建築主は、当該工程について、建築主、指定確認機関の中間検査を受けなければ工事を続行してはならない。」ことをポイントとする中間検査制度の導入が予定されている。

当連合会としても、中間検査制度が導入されることになったこと自体は、積極的に評価している。

しかしながら、他方で法律案が「建築確認・検査の民間開放」と中間検査制度をきわめて限定的に導入しようとしている点は、以下に述べるとおり、せっかく導入されようとしている中間検査制度の効果を大きく減殺するものであり、きわめて問題である。

3 建築確認・検査の民間開放の問題点

法律案によれば、これまで地方公共団体の建築主事のみが行ってきた建築確認、検査事務（主に完成検査）を、建築主事に加え新たに必要な審査能力を備える公正中立な民間機関（指定確認検査機関）が行うことができるものとする（建築確認・検査の民間開放）。

しかしながら、当連合会が上記意見書で指摘したとおり、建築確認・検査の民間開放は、きわめて問題である。

すなわち、住宅は国民一般にとって高価な一生の財産であり、その欠陥は生命身体に重大な影響を及ぼし、社会問題となることもあるので、その安全性を確保するためには、例えば薬品行政と同じく、行政こそが、その安全性、とりわけ建物の最低限度の安全性に関する建築基準法令の規定が遵守されているか否かについて厳格な検査をすべき義務がある。したがって、建築確認、中間検査、完了検査のいずれについても、基本的には、行政が責任を負うべきである。

法律案によれば、公正中立な民間機関の創設を企図し、株式会社も排除されていない。その場合、既存の建築業界等が中心となって株式会社が設立されることになると考えられるところであるが、そのような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。また、手抜き工事等の欠陥住宅を生み出す建築業界の実態・体質、業者に依存せざるを得ない建築士の現状等を踏まえれば、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。

せっかく中間検査を導入しても、建築主事による検査のほかに民間の検査機関による検査も認めることになれば、中間検査制度がその実効性を十分発揮できなくなるおそれがある。

4 中間検査制度が限定的に考えられていることの問題点

法律案によれば、特定行政庁が「区域、期間及び建築物の構造、用途又は規模を限り、建築主事が建築基準関係規定に適合しているかどうかを施工中に検査することが必要な工事の工程を特定工程として指定するものとする」とされている。

しかし、右によれば、「特定工程」として特定行政庁が指定しない限り中間検査の対象とならないということになり、中間検査の実施自体、指定行政庁の裁量に任されており、全く実効性を有していない。

さらに、戸建住宅、プレハブ住宅等について設計監理を行う建築士による書面の提出により実地検査を省略する特例を認めている。

この点、上記意見書でも既に指摘したとおり、建築確認申請書には、施工業者と雇用関係や経済的従属関係、ないし事実上一体関係にある建築士が建築確認申請書上監理者

として記載されたり，まったく監理をしないことを前提に建築士が「名義貸」をするケースが多く，このような「監理者」は，現実には全く監理を行わなかったり，建築主の立場から法が予定する適正な監理を行っておらず，建築基準法の予定する監理が形骸化しており，そのことが欠陥住宅被害発生の最大の原因となっている。

このような現状のもとで，今回の中間検査制度が認められたなら，現在最も被害が深刻で社会問題となっている居住の用に供する建物（住宅）の大部分について，実質的に中間検査が実施されない結果となり，中間検査制度を導入することが無意味となってしまう。特に，ハウスメーカー等による建売住宅の場合，住宅の購入者は工事監理を依頼することすら不可能であり，ハウスメーカーから独立した公正中立な立場からする実地の中間検査の必要性は極めて高いにもかかわらず，上記特例が認められれば，実地の中間検査は行われなくなることになる。

- 5 以上のとおり「建築確認・検査の民間開放」及び中間検査制度に特例を設けることは，今回の建築基準法改正の柱の一つである中間検査制度の意義を大きく減殺するものであるから，その導入を見直すべきである。

当連合会は，昨年10月の「建築基準法改正に関する意見書」のとおり，居住の用に供する建物に対する施工業者から独立した第三者である住宅検査官による中間検査の導入を求めるものである。

(別添)

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

1997年10月17日
日本弁護士連合会

【意見の趣旨】

現行建築基準法の下で建築主事による検査が事実上行われなかったり、仮に検査が行われても、なおざりな検査に終始したりすることが欠陥住宅被害を発生させる要因の一つになっている。建設省は現在建築基準法の改正作業に着手しているが、当連合会としても、現行建築基準法の枠内でも、建築主事の人員を増加させるなどして、単に施主からの完了届を待ったうえでの完了検査にとどまらず数回にわたる中間検査を行うなど、厳格かつ十分な検査体制を更に一層強化するよう求めるものであるが、さらに現行の建築主事の検査権限と検査方法を実効あるものにするために、建築主事から委託を受けた「住宅検査官」（仮称）に、住宅建築の節目（例えば地盤、基礎、軸組、断熱、配管配線、竣工）ごとに設計図書や日本の標準的な技術基準への適合性を検査・確認させた上で次の建築工程に進めさせるものとする第三者の中間検査制度を新設すべきである。

【意見の理由】

1 はじめに

- (1) 我々日本弁護士連合会消費者問題対策委員会は、1995年の阪神大震災により建物倒壊等の大規模かつ悲惨な被害が生じたことを契機として、土地住宅問題に消費者の立場から取り組むため、同年土地・住宅部会を発足させた。同部会の目的は、何よりもまず欠陥住宅被害の実態を把握すること、そしてその構造的な原因はどこにあるのか、被害を根絶するためにはどのような方策が望ましいかを研究、考察することであり、その後右目的に従い、様々な活動を行ってきた。
- (2) 我々は、現在建設省で進められている建築基準法改正の素案作りに際して、この間の我々の活動の成果に基づき、上記意見の趣旨記載の「住宅検査官」制度の導入が、現在大量に発生し深刻な被害を生んでいる欠陥住宅問題における当面の最大の課題であるとの結論に達し、本意見書を提出する次第である。

2 欠陥住宅被害の実情と特徴

- (1) 我々は、欠陥住宅被害の実情を把握するために、1996年3月に第1回、97年6月に第2回の全国一斉「欠陥住宅110番」を実施した。第1回は28単位会が実施し、相談件数702件、第2回は36単位会が実施し、相談件数は966件に及んだ。

その特徴として指摘できることは、

売買，請負の別を問わず，また大手ハウスメーカーから町の工務店まで施 工業者の規模を問わず，雨漏り，傾斜，亀裂，沈下などあらゆる分野の被害 相談が多数寄せられたこと，

それらの多くはいわゆる設計施工一括請負の契約形式であり，かつ，建築 確認に従った工事が行われているかどうかをチェックするための「監理」が 事実上機能していない例が多かったこと，

である。

- (2) また，その相談のうち依頼があったものについて建築士の協力も得て調査したりしたところによると，建築確認と全く異なった建物が建てられたり，明らかな手抜きがなされたりしており，建築確認申請図書が前提にしている建築基準法令や住宅金融公庫標準仕様書，日本建築学会標準仕様書（ J A S S ）等の基準を全く満たしていないものが非常に多い。

3 現行制度とその運用の実情

- (1) 現行建築基準法では，法 6 条 1 項各号の建築物の建築（及び一定規模の増築）については，建築主事に対して建築確認申請をし，その確認を受けることが必要とされ，確認申請書には，建築士である監理者の届出が必要的記載事項とされている。

法は，監理者に報告義務を課していないが，これは，建築主と監理者の間に監理契約が締結されることを想定しているからであり，また，建築主事に中間検査を義務づけていないのは（法 1 2 条 3 ・ 4 号），一級建築士に建築主の立場に立つ建築専門家として，建築確認のなされた設計図書どおりに施工が行われているかを十分にチェックすることを期待しているからだと解される。

- (2) ところが，法が建築確認申請にあたって監理契約の締結や監理契約書の写しの提出を求めていることから，実際には施工業者と雇用関係や経済的従属関係，ないし事実上一体関係にある一級建築士が監理者として記載されたり，まったく監理しないことを前提に一級建築士が「名義貸し」をするケースが多く，このような「監理者」は，現実には監理を全く行わなかったり，建築主の立場に立って監理を行っていないのが実情である。

- (3) また，建築主事の中間検査が建築基準法上義務づけられておらず，建築主事や職員が少ないという事情もあって，中間検査はほとんど行われていない。竣工検査（完了検査）は完了届を待つて行うこととされているところ，完了届は義務的であるにもかかわらず，3 割程度しか行われていないことが，建設省の統計によって明らかになっている。

- (4) これらの事情が建築基準法の予定する監理を形骸化し，欠陥住宅発生の最大の原因の一つとなっているのである。しかし，前述のとおり，現行建築基準法でも建築主事による検査は予定されており，建築主事が自らに付与された検査権限を積極的に行使し，完了検査のみならず中間検査も業者への行政指導等を活用さえすれば，かなりの手抜き・杜撰工事は未然に防止できるものと考ええる。

従って，当連合会としては，まずもって，現行建築基準法が予定する検査制度をより一層強化させるべく，建築主事の人員を増加させたり，同主事の下に多くの補助的人員を配置させるなどの行政的努力が第一に求められるものと考えられる。

4 「住宅検査官」による検査制度の意義と法的性格

建設省などは、現行の建築主事制度や検査体制では十分な検査をするのに支障があるとの考えをもっているようであるが、そうであれば当連合会はさらに一步進めて「住宅検査官」による検査制度を新設するよう提言したい。

(1) これは現行建築基準法が建築主事に与えている検査権限(法12条3・4号,7条)に基づく検査を、住宅検査官に委託して代行させるものである。

このような検査制度は、アメリカ、イギリスをはじめ、世界各国で行われており、決して特異なものではない。アメリカのカリフォルニア州では州や市の職員である検査士のほか、資格を持った民間人である特別検査士(スペシャル・インスペクター)が、またイギリスでも地方行政庁の職員以外に検定検査士(アプルーブド・インスペクター)が、検査業務を行っている(「建築物の性能を担保するシステムに関する国際シンポジウム及び意見交換会:記録集」財団法人日本建築設備安全センター)。

(2) 平成7年11月8日、建設大臣が建築審議会に行った諮問に対し、平成9年3月24日、建築審議会は「二十一世紀を展望し、経済社会の変化に対応した新たな建築行政の在り方に対する答申」(以下単に答申という)を行った。

その答申の中で、我々が特に重大な関心を持つのは、次のくだりである。

・経済社会の変化と建築行政の課題

(3) 震災を踏まえ新たな視点からの安全性等の確保や適切な維持保全を図るため、中間検査、完了検査を着実に実施するとともに、違反建築物に対する是正措置、罰則の適用・処分等を通じて、違反行為に対する抑止効果を発揮することが重要。このため、建築規制の実効性確保のための効果的な執行体制の整備等が必要。

・改革に当たっての基本的考え方

(2) 新たな経済社会に対応した行政執行体制や市場の整備

民間企業・団体等が、建築確認・検査を行政に代わって行う仕組みを構築し、行政による監査や処分の厳正な実施等の間接的コントロールにより制度の適正な運営を確保する方式へと移行すべき。

・構すべき具体的施策

1 建築物単体の基準及び建築規制制度の枠組みの在り方

(2) 民間企業・団体等による建築確認・検査の実施

一定の要件を満たし信頼の置ける民間企業・団体等が、建築計画の確認、中間検査や完了検査等を実施する途を開くべき。

民間企業・団体等の要件としては、

- ・技術能力として高い、確認・検査能力や確認・検査組織等を有すること
- ・保険制度の活用等による事故等に対応した責任体制を有すること
- ・第三者性として建築物の設計者、施工者等と利害関係を有さないこと等が必要であり、今後、建築物の用途、規模、敷地状況等に応じて、地方公共団体の関与の在り方も含め具体的な要件を検討することが必要。

(3) 実効性確保のための措置の充実

適法性確保のための工事監理制度及び検査制度の充実

工事監理を徹底するために、適法性確保のため重要な事項の工事監理結果について建築主事に対する報告を求める等の措置を検討すべき。また、中間検査を充実するとともに、完了検査を徹底するため、建築物の概要及び検査実施等の情報の登録、公開により受検を促す等の措置を講じることが必要。

このうち、「中間検査，完了検査を着実に実施するとともに，違反建築に対する是正措置，罰則の適用・処分等を通じて，違反行為に対する抑止効果を発揮することが重要」であること，「工事監理を徹底するために，適法性確保のため重要な事項の工事監理結果について建築主事に対する報告を求める等の措置を検討すべき。また，中間検査を充実するとともに，完了検査を徹底するため，建築物の概要及び検査実施等の情報の登録，公開により受検を促す等の措置を講じることが必要」であるとの認識は，基本的に我々も同感である。

しかしながら，その実現の方法として，「民間企業・団体等が，建築確認・検査を行政に代わって行う仕組みを構築し，行政による監査や処分の厳正な実施等の間接的コントロールにより制度の適正な運営を確保する方式へと移行すべき」，「一定の要件を満たし信頼の置ける民間企業・団体等が，建築計画の確認，中間検査や完了検査等を実施する途を開くべき」としているのは非常に問題があると考ええる。

住宅は国民一般にとって高価な一生の財産でもあり，その欠陥は生命身体に重大な影響を及ぼし，社会問題ともなることもあるのであるから，その安全性を確保するためには，例えば薬品行政と同じく，行政こそがその安全性について厳格な検査をすべき義務があるというべきである。

建築確認については，建築の出発点であり，行政が直接確認を行うべきであり，現在も行われているのであるから，現段階でこれを民間企業・団体に行わせる必要はない。

中間検査・完了検査についても，基本的には行政が責任を負うべきであり，「間接的コントロール」で足りるとすべきではない。「民間企業・団体」は当然営利目的を前提にしていると解されるうえ，手抜き工事など欠陥住宅を生み出す建築業界の実態や，業者に依存せざるを得ない建築士の現状等からして，民間の検査機関による検査にどれほどの効果が期待できるかは，大いに疑問だからである。

我々は，「民間企業・団体」ではなく，あくまで「住宅検査官」の資格を持つ者が，建築主事の委託を受けてその検査業務を代行する以下のようなシステムが，行政の最終責任の要請と行政の効率的執行の要請を調和させることになると考える。

即ち，我々は建築士ら専門家が住宅検査官として活躍することをイメージしているが，業者に従属せざるを得ない建築士が多く存在する現状下で，これらの建築士らが住宅検査官として業者と独立して活躍するには，建築主事の権限を代行させるとともに，建築主事に報告義務を課すことがもっとも独立性を確保することになる一方，建築主事の人数が極端に少ない現状下で各自治体に配置されている建築主事が各自治体に居住する住宅検査官に検査業務を委託することで，現状の人員不足を補うことにな

るからである。また、後述のとおり、住宅検査官の検査に対する対価は事実上施主が負担することになる以上、経済的側面からも住宅検査官は業者に従属しない立場で検査業務を遂行しうることが可能になるからである。

5 我々が検討している「住宅検査官」制度のイメージ

ちなみに、我々が現在検討している制度のイメージは、次のようなものである。これについては今後建設業界や建築士らとも協議しながら、更に詰めていく必要があるが、一つのたたき台として、参考までに提示する次第である。

(1) 住宅検査官の資格

住宅検査官の資格は、住宅検査官試験に合格し、住宅検査官として登録することによって与えられる。

(2) 住宅検査官の法的地位

住宅検査官は、建築主事の委託を受けて、その指揮監督のもとに、建築主事の権限である住宅の検査を代行する。

(3) 住宅検査官の検査業務

住宅建築のいくつかの節目（例えば地盤、基礎、軸組、断熱、配管配線、竣工）において、所定の項目について設計図書及び建築関係法令、公庫仕様書、日本建築学会標準仕様書（JASS）の基準に適合しているか否かについて、検査を行う（適合性検査）。

検査の結果、適合していない場合は、住宅検査官は必要な改善指示を行うこととし、施工業者はこれに従った改善工事を行った後再検査を受け、住宅検査官から適合確認を受けない限り、次の工事段階に進むことができない。

竣工検査（法7条）も住宅検査官が行う。

検査の手順は、予め厳格かつ詳細に定められる。

検査の結果は、建築主事及び建築主、施工者、監理者に報告するものとし、これらの者は検査官に対して必要な質問をすることができる。

なお、検査官の独立性を強める一方で検査官の責任を明確にしておかなければ検査官制度を新設しても現行と同様の事態を繰り返す結果となろう。そこで、検査官が検査業務に違反した場合、一定の行政罰や民事上の責任を負担するなどの罰則規定が必要となろう。

(4) 制度の対象となる建築物

この制度の対象となるのは、当面、現在最も被害が深刻な問題となっている居住の用に供する建物（住宅）に限ってよい。

原則として検査申請は必要であるが（必要的検査）、施工業者と利害関係のない一級建築士と書面で監理契約を締結する場合は、責任が明確になるので、建築主は検査を受けるかどうかを選択できるものとしてよい（任意的検査）。

これに対しては、施主と建築士の間での監理契約が締結されるケースが全体と比較し多くない現状からして全て必要的検査にすべきではないかとか、「施工業者と利害関係のない一級建築士」といっても何をもって「利害関係がない」といい得るのか、業者は素人の施主に任意的検査を選択させ結局は現状と同様のことになりはしないか

等々，そもそも任意的検査を認める必要はないとの意見がある反面，施主に選択を認めないと真に正しい監理業務を遂行している建築士の業務範囲を狭めることになりはしないかとの意見もあり，今後，更に建設省，建築士団体，業界等との詰めた議論が必要となろう。

(5) 検査の費用

検査の費用は，建築物の規模や構造等により予め段階的に定めるものとするが，標準的な一戸建住宅については20万円～30万円程度を目処とする。

検査の費用は建築主が負担するが，再検査の費用は施工業者の負担とすることも考えられる。

この点につき，実質的には消費者に多大な金銭的負担を強いることになるとの批判が予想される。勿論，当連合会も一般消費者が濫りに有償の費用支出を伴う制度要求はできるだけ回避したいところであるが，他方で，建築主事の人員が極度に少ない現状で当連合会が新たな予算支出を伴う制度提案を行う以上，その資金的手当も用意しなければ空理空論とのそしりを免れない。そこで，その資金の捻出方法として，常駐し複雑な検査を必要とする大規模建物にはそれに見合う多額の申請料をとり，その一部から住宅検査官の費用を捻出し戸建住宅の検査料を無償ないしできるだけ低廉な出費に抑えられないかとの意見や，これまでの手抜き工事が1パーセント前後の費用で防止できるなら良好な住宅を獲得しようとする者としてはやむを得ない出費といえないかとか，そもそも，現行でも業者は施主から数十万円の建築確認申請代行費用をとっていたり，仮にその費用名目での請求はないにしても建築代金中に代行費用が計上されているのであるから新たな支出とは言えないのではないか等々の意見もあった。

当連合会としては，今後，更に建設省，建築士団体，業界等との議論の中で可能な限り一般消費者に負担が軽くなる方法を模索したいと考えるが，本叩き台の段階では前述した費用をイメージしてみた。

(6) 「住宅検査センター」(仮称)の設置

住宅検査官制度の運営(試験・登録，教育・研修，配置，建築主事への推薦等)が適正に行われるようにするための組織として，「住宅検査センター」(仮称)の設置も考えられる。

その場合，住宅検査センターはその性格に鑑み，建設大臣の認可，監督を受ける公益法人とすることが考えられる。

以 上