

リフォーム被害の予防と救済に関する意見書

2011年（平成23年）4月15日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

近年、再び増加傾向にあるリフォーム被害について予防・救済を図るため、以下の施策を実施するよう求める。

- 1 500万円未満の工事のみを行うリフォーム業者に対しても営業許可制度を適用できるように建設業法を改正すること。
- 2 リフォーム工事を請け負う者に対し、工事内容・代金額等の重要な事項を記載した契約書を作成・交付すべき義務を課し、その義務を実効あらしめるための担保的制度（例えば、書面交付義務違反時の無条件解除権等の民事効規定）を設けること。
- 3 リフォーム工事についても、建築士による設計・監理及び建築確認・検査制度を厳格に要求すること。
- 4 リフォーム被害の救済を図るため、リフォーム業者に営業実態に応じた営業保証金を供託させる制度、または、被害発生時に備えた強制加入の賠償責任保険制度を設けること。
- 5 リフォーム被害防止のための、不招請勧誘の禁止や特定商取引法上のクーリング・オフの期間長期化など消費者保護の観点からの法制度の整備ないし強化すること。

第2 意見の理由

1 住宅リフォーム被害の実態

近年、景気低迷や環境問題への配慮、あるいは震災対策への関心等といった種々の要素から住宅リフォーム工事の需要が高まっている（ここで「リフォーム」とは、既存建物に改変を加える工事全般を指し、一般的に用いられる内外装・設備・デザイン等の変更を行う改装の場面はもちろんのこと、既存部材の補強・補修その他の性能・機能の向上を図る改修、建物の仕上げや造作等の更改により用途・機能の変更を図る模様替え、既存建物に付加する形で建築工事を行う増築などをすべて含む趣旨で用いるものとする。）。それに伴って住宅リフォーム関連の消費者被害が多発するようになり、国民生活センターに寄せられたリフォーム関連相談は基本的に増加傾向が見られる。具体的には、20

00年6,045件,2001年7,246件,2002年9,146件,2003年9,507件,2004年8,970件と推移し,2005年のピーク時には9,936件にものぼり,その後,2006年6,355件,2007年5,503件,2008年5,317件といったん相談件数は減少傾向にあったが,2009年5,769件とここ1,2年再び増加に転じる傾向が認められる。

また,甚大な被害をもたらした東日本大震災後,これに便乗したリフォームをめぐるトラブルが増加することが懸念される。

(1) リフォーム工事における典型的被害の一つが詐欺的リフォームである。

これは,高齢者や判断能力が十分でない者等をターゲットにした訪問勧誘(特に不招請勧誘)により,無料点検やモニター工事等を口実に言葉巧みに住宅に入り込み,老朽化・蟻害・地震被害の危険性等を指摘して家人の不安を過剰にあおって不要不急の過剰な耐震金物や床束,調湿材や換気扇等のリフォーム工事に関する契約を次々に締結させ,リフォーム工事名下に多額の金員を支払わせるという,詐欺的行為である。そして,その多くが建設業法上の建設業許可を受けていない無許可業者による脱法的行為である。

例えば,以下のような具体的な被害事例が報告されている。

アルツハイマーによる認知症が進む高齢・独居の女性が短期間に代金500万円未満のリフォーム工事契約を次々に締結させられ,最終的に契約金総額が1500万円にのぼった事案では,建築士に調査をしてもらったところ,リフォーム工事の必要性に乏しく,単価も異常に高いとの調査結果が報告されている。

床下換気工事などといった名目で比較的少額のリフォーム工事契約を1年間に5回も締結し,合計900万円を騙し取られた被害で,訴訟の結果,業者が既に廃業し,無資力を主張したため,長期分割返還で代金半額を受けける和解で解決せざるを得なかった事案もある。

また,2010年5月19日の東京新聞によれば,床下に水をまいて「配管から水漏れがある。」と騙して補修工事費用を騙し取っていたさいたま市のリフォーム業者が逮捕されたとの報道がなされている。

(2) 2つ目の典型的被害が破壊的リフォームである。

これは,住宅リフォーム工事に当たり,必要とされる既存の耐震壁や柱・梁等の構造材を無配慮に撤去したり,下部階の構造補強もせずに上部階を増築したり,網入りガラスにすべき準防火地域なのに,断熱改修と称して,網なしのペアガラスに取り換えてしまったりする等,構造安全性や防火性を無

視ないし軽視した不適切な施工を行い、いわばリフォーム工事により欠陥住宅を生み出すものである。

例えば、大阪地裁平成17年10月25日判決では、増改築リフォーム事案について、構造計算もなく、強度や接合部に対する配慮も乏しく、接ぎ木を多く用い、柱・梁・外壁等のいずれも端部の処理が不適正などといったずさんなリフォーム工事が行われた結果、建築基準法所定の構造強度を大きく下回る危険な建物にされてしまった事案において、代金額を超える解体工事費および再築工事費用の損害賠償が認められている。

(3) 3つ目の典型的被害は、工事内容や代金の相当性をめぐるトラブルである。

リフォーム工事契約の場合、新築工事契約よりも相対的に少額であること等もあって、本来、請負工事において作成されるべき見積書や契約書の記載が不十分なことや、場合によってはリフォーム業者がこれらの見積書や契約書を作成・交付しないことが往々にして見られ、契約内容たる工事の詳細や代金の明細等を当事者間で明示的に確定されていないことがトラブルの大きな要因になっているものと考えられる。

2 住宅リフォーム被害の発生要因

上記のような住宅リフォーム被害が生じる背景としては、以下のような要因が考えられる。

(1) リフォーム工事の難しさ

まず、そもそも、リフォーム工事の対象になる物件は、建築基準法がザル法と言われた2000年以前の建物が多いと想定されるが、当時は完了検査の実施率が2、3割しかなく、きちんとした図面が残されていないため、壁を開けてみないと分からないというケースが多く、まして、増改築されている場合など対象物件の状況を的確に把握することが困難である。特に、木造住宅の場合は構造計算も不要であるから、極端に細い梁が使用されていることなどもあり、天井や壁をめくるなど解体工事が始まって初めてわかることも多い。したがって、工事と同時進行で素早く的確に設計を修正する必要がある点で、リフォーム工事には、むしろ新築工事以上に複雑かつ高度な技量が要求される。

にもかかわらず、以下の(2)から(4)までのとおり、リフォーム業者に対する法規制は皆無に等しい状況である。

(2) 建設業法による許可制度

建設業法は、建設業を許可制としているが、500万円未満の工事を業とする者には適用されないため、建築の専門的知識・技術に対する資格等によ

る制度的担保が存在せず、詐欺的業者など悪質業者の参入規制が皆無である。

また、その結果、例えば見積書や契約書の作成義務（建設業法19条、20条）や施工技術確保義務（建設業法25条の27）といった行為規制も一切適用されない。

(3) 建築基準法による建築確認・検査制度

建築基準法は、新築または大規模の修繕・模様替えの場合、行政(指定確認検査機関の場合も含む。以下同じ。)による建築確認・検査手続を必要としている。反面、大規模修繕に至らない軽微なリフォーム工事に対しては、行政によるチェックが機能しない。その結果、新築時には確保されていたはずの耐震性や防火性などの安全性を損なうような破壊的リフォームを防ぐことすらできない。

(4) 建築士法による設計・監理制度

建築士法は、一定規模以上の新築工事につき、職能たる建築士による設計・監理で施工をチェックする仕組みを制度化しており、施主の利益擁護のための第三者チェックとして、施工業者から独立した建築士に設計・監理を依頼することができる。しかし、リフォーム工事の場合、建築確認・検査手続が厳格に適用されていないことやリフォーム工事予算が低額であること等も相俟って、建築士の関与が圧倒的に少ない。

(5) 施主の意識

リフォーム工事の場合、予算が少額なこともあり、施主としても、一生に一度の高額な契約ともいわれる新築工事の場合に比べて、業者選定における比較検討や設計図書・契約書の確認が疎かなまま契約に至ることが多い。

(6) 事後的な被害救済の困難性・事前予防の必要性

リフォーム被害の場合、以下の点で事後的な被害救済が困難であり、予防のための事前規制が不可欠である。

詐欺的リフォームにおいては、認知症等の判断能力が十分でない者や独居の高齢者が標的に狙われることが多く、いわゆる次々被害の温床になっていることから窺われるように、被害者自身も被害に遭ったことに気づいていなかったり、被害に気づいても誰にも相談することができなかつたりなど、発覚していない潜在的被害が非常に多数存在している。

クーリング・オフ等の法的手段を講じた場面でも、リフォーム業者の倒産(破産のみならず事実上の倒産も含む。)や所在不明等によって、被害回復が十全に図られない事案が非常に多い。

(7) 政府の姿勢

政府は、住宅エコポイント等が象徴するように、景気対策ないし建設業界活性化対策あるいは環境問題対策として、リフォーム工事を推奨する方針を採っていることから、これらの政策を抑制する方向に機能するおそれのあるリフォーム被害防止対策については謙抑的になりがちである。

3 住宅リフォーム被害の予防・救済のための法的対策の必要性

(1) リフォーム業者全般に対する営業許可制度の導入

建設業法による建設業許可制度を改正し、500万円未満の工事のみを行う業者にも許可制の適用を及ぼすべきである。

小規模リフォーム専門の業者にも建設業者と同等の営業許可要件(例えば、経営管理責任者や専任技術者の設置、財産的基礎)が要求されることになれば、詐欺的リフォームを行う悪質業者や専門技術・知識といった資質のない業者等を排除することができるし、消費者にとっても、業者選定において営業許可を得ている業者であるか否かという最低限の指標が得られる。

従前、軽微なリフォーム工事のみを行う業者あるいはそのような業者が行うリフォーム工事を規制の対象外としてきたことが、甚大なリフォーム被害を招いてきた現実を直視するならば、およそリフォーム工事を広く規制対象とし、リフォーム工事を請け負う業者すべてに規制を徹底する抜本的な改正こそが必要であると考えられる。

具体的な法改正としては、建設業の許可制を定めた建設業法3条1項ただし書(「ただし、政令で定める軽微な建設工事のみを請け負うことを営業とする者は、この限りではない」)を削除し、およそリフォーム業者全般について規制を及ぼすべきである。

(2) リフォーム工事における行為規制

住宅リフォーム工事を請け負う者に対し、不招請勧誘の禁止、契約締結前の見積書の作成・交付、契約締結時の契約書の作成・交付、契約内容変更時の変更内容記載書面の作成・交付を義務づけるべきである。

特に、契約書記載内容として工事内容、代金の価額と支払方法等の事項を法定すべきである。なお、前述のリフォーム業者に対して建設業法が適用されれば、契約締結前見積書の作成・交付、建設業契約締結時や変更契約時における契約書面の作成・交付義務(建設業法19条、20条)等といった建設業者に対する行為規制の適用が当然に及ぶことになる。

そして、この契約書等の作成・交付義務を実効あらしめるために、単なる行政取締法規としての効力のみならず、義務違反に対して無条件解除制度を新たに設ける等、消費者保護のための片面的な民事効規定を設けるべきであ

る。この点，国民生活センターの「消費生活年報 2006」の 100 頁以下においても，「訪販リフォームに係る消費者トラブルについて - 悪質業者による深刻なトラブルが続発 - 」と題して，訪販リフォームについて「いわゆる不招請勧誘の禁止（勧誘の要請をしていない顧客に対しての訪問または電話による勧誘を禁止すること）等を検討していくことが必要と考えられる。」との指摘がある。また，イギリスでは訪販リフォームに関する被害実態に照らして，招請勧誘の場面であってもクーリング・オフが認められるべきだとの提言がなされていることが参考になろう。事実，この点に関しては，訪問販売苦情トラブルの大半は高額商品であり，その半数以上が消費者からの招請訪問によるもので，被害の 45% がリフォーム関連であり，市販価格比で平均 44% 割高で販売されていたとの指摘もされているところである（村本武志「2008 年英国家庭訪販規則」消費者法ニュース 79 号 168 頁以下参照）。

(3) 行政及び建築士による監視体制の強化

行政による建築確認・検査手続をリフォーム工事にも要求し，これを厳格に適用することで，詐欺的リフォームや破壊的リフォームの監視を徹底すべきである。

同様に，建築士による設計・監理をリフォーム工事についても厳格に要求し，施工業者の手抜き工事や破壊的リフォームを防止する体制を整えるべきである。

(4) 被害救済の制度

リフォーム被害の事後救済の十全化を図るため，

リフォーム業者に，宅建業者に対する営業保証金制度（宅建業法 25 条以下）と同様の営業実態に応じた営業保証金を供託させる制度を導入し，

または，「特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律」の適用範囲を拡充し，被害発生時に備えた強制加入の賠償責任保険制度を設けるべきである。

リフォーム工事においては，契約締結から着工，完成，引渡しまでに期間的な間隔が比較的長いことに鑑みて，特定商取引法上のクーリング・オフの期間を長期化する等，より消費者保護に資するように法制度を整備すべきである。

以上