

ISSUE BRIEF

耐震強度の偽装と建築確認

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 500(DEC.26.2005)

安全な建築物であるはずのマンションやホテルで、耐震強度の偽装が行われていたことが発覚した。震度 5 強程度の地震で倒壊するおそれがある。

この事件は、建築行政の根幹を揺るがすものでもある。

国会では、参考人質疑、証人喚問、一般質疑が行われた。政府は、危険な分譲マンション対策をまとめ、除却命令が出たマンションからの退去者に対する支援策などを発表した。

再発防止に向けて、建築確認や指定確認検査機関のあり方、被害者保障制度の充実、建築士制度の改革などについて、国、地方公共団体、建築関係団体などで議論、検討が行われている。また、有識者からの指摘や提言もなされている。

国土交通調査室

やぎ としあき
(八木 寿明)

調査と情報

第 5 0 0 号

はじめに

住宅をはじめとする建築物は、そこに住み、生活する人の生命の安全を確保することが最大の使命であるはずである。にもかかわらず、耐震強度の偽装により、震度 5 強程度の地震により倒壊するおそれのあるマンションやホテルが多数建築されるという事件が明るみに出た。また、この事件は、建築行政の根幹を揺るがすものでもある。

本稿は、事件の発覚以降の事実を取りまとめるとともに、今後の検討課題を取り急ぎ整理したものである。

事実経過

1 偽装事件の公表

平成 17 年 11 月 17 日国土交通省は、「姉齒建築設計事務所による構造計算書の偽造とその対応について」を公表した¹。その概要は次の通りである。

指定確認検査機関のイーホームズ(株)から、姉齒建築設計事務所が構造計算を行った建築物について、構造計算書を偽造していた可能性があるとの報告を受け、調査を行った結果、判明している事実関係を発表する。

偽造について報告のあった建築物 21 件のうち 14 件は、偽造された構造計算が、設計者等によるチェック、指定確認検査機関の確認検査段階、施工段階に是正されず、そのまま竣工している懸念がある。

国、関係都県及び関係特定行政庁からなる構造計算書偽造問題対策連絡協議会を 17 日付で設置し、当面、偽造の可能性の高い 21 件の対策を優先して、安全性の確認と入居者等への連絡、居住者の受け入れ住宅等、姉齒建築設計事務所が関与した他の建築物に関する調査、処分・告発、再発防止策等について対応を行う。

偽造の疑いのある竣工済みのマンションの所有者には特定行政庁から連絡を開始するとともに、その他のマンションの構造等についての相談窓口を設置する。

社会資本整備審議会において、構造計算プログラムの大臣認定制度、指定確認検査機関制度及び確認検査制度、建築士制度、保険制度等について検討準備をする。

2 国会及び政府の対応

衆議院国土交通委員会は、11 月 29 日及び 12 月 7 日に参考人質疑、そして、14 日には証人喚問を行った。また、この間、衆参両院の国土交通委員会は、耐震強度偽装問題に関する一般質疑を行った。

政府は、12 月 6 日構造計算書偽装問題に関する関係閣僚による会合を開き、国民の生命・財産の安全を確保し、国民の不安を払拭するため、次のような当面の対応を取りまとめた²。

居住者等の安全確保として、居住者等への情報提供、受け入れ住宅の確保、居住者

¹ 国土交通省ホームページ<<http://www.mlit.go.jp/kozogiso/index.html>>

² 同上

への自主退去の勧告等、売主（建築主）への誠実な対応の要請、居住者等の安全の確保のための措置

居住の安定確保として、分譲住宅購入者のローン負担の軽減等、固定資産税等の負担の軽減、分譲住宅居住者への公的支援

関係者の処分、告発

国民の不安への対応として、相談体制の確立、マンション等建築物の耐震診断等の促進

建築確認検査制度の総点検と再発防止策として、建築確認検査事務の実施状況の緊急調査・点検、社会資本整備審議会における現行制度の問題点と再発防止策の検討

11月24日国土交通省は、姉齒建築士に対する建築士法（昭和25年法律第202号）に基づく聴聞を実施し、12月7日には国土交通大臣は、同建築士の1級建築士免許の取り消しを行った。

11月24、25の両日、国土交通省は、建築基準法（昭和25年法律第201号）に基づきイーホームズ（株）への立ち入り検査を実施した。

国土交通省は、12月9日（株）木村建設が施工に関与した物件について、12日には（株）ヒューザーまたは平成設計（株）が関与した物件について、調査することを発表した。

12月14日には、国土交通省は、（株）木村建設に対して、建設業法（昭和24年法律第100号）に基づき立ち入り検査を行った。

平成17年12月18日現在、国土交通省が、姉齒建築設計事務所が構造計算を行った建築物で、偽装があったとして公表している物件は、77物件になっている。

なお、（株）木村建設が建築したホテルで、姉齒建築設計事務所が関与していないものについて、鉄筋の使用量が少ないものがあるとの報道がなされている。

分譲マンション購入者への支援策

12月6日の構造計算書偽装問題に関する関係閣僚による会合において取りまとめられた危険な分譲マンション対策の概要は、

マンションを退去する居住者に対する公営住宅等の仮住居の提供

分譲住宅購入者のローン負担の軽減

地域住宅交付金を活用した移転先家賃、マンションの除却、建替え等の支援

既存マンションの耐震診断等の実施、などである。

ただし、の地域住宅交付金を活用した支援策の対象は、必要保有水平耐力に対する保有水平耐力の割合が0.5未満で、耐震改修による対応は困難であり、建築基準法第9条による除却命令を受けたものであることなどが要件とされている。

12月16日国土交通省は、上記対策の具体的内容として、使用禁止命令が出されたマンションからの退去者に対して、原則として2年間、月額10万円を限度とした家賃補助と引越し費用の補助を行う方針を発表した。

なお、耐震強度が不足するホテルや賃貸用マンションについては、建築主が、契約の直接当事者であり、また、事業者でもあることから、第一義的には設計者や施工者との間で解決すべきであろう。

ところで、耐震強度など建築物の安全性について、建築基準法第 20 条は、建築物は、自重、積雪、風圧、地震その他の振動及び衝撃に対して安全な構造であること、一定規模以上の建築物に関する設計図書の作成に当たっては、構造計算によって、その構造が安全であることを確かめること、を求めている。

地震などにより建築物に水平方向に加わる力に耐えるために保有すべき力を「必要保有水平耐力」(Qun)といい、構造計算においては、具体の建築物の設計耐力である「保有水平耐力」(Qu)の必要保有水平耐力に対する割合が、1.0 以上であることの確認が求められる。一般的には、この 1.0 という基準は、震度 6 強ないし 7 の地震の揺れに対して倒壊しない設計強度を求めているといわれている。

この支援策について新聞各紙は、「こうした費用を払うべきは瑕疵担保責任を負う事業者である。マンションを買い取り、解体・再建築して売却する仕組みは、いわば緊急避難としてやむを得ないかもしれない。³」、「地域住宅交付金を活用する今回の支援策は、自治体の提案が前提。実現するかどうかは費用の 55%を負担する自治体の決断次第。⁴」、「緊急避難措置としてやむを得ないが、大地震での被災者支援や欠陥住宅の被害者に比べ、不公平さが目立つ。⁵」、「事態の緊急性や行政自身の責任も考え合わせれば、今回の支援策は基本的にはうなずける。とはいえ、あまりに行政が先回りして支援をすることで建築主らの責任があいまいにされるおそれがある。⁶」、「支援の法的根拠はあいまいだ。建築行政の怠慢が今回の事態を引き起こし、公的支援せざるを得ない結果をもたらしたとも言えないか。⁷」、「建築主や建築士にどう負担させるか、枠組みはつめ切れていない。建築主などが倒産すれば税金で賄うことになる。⁸」などの論評を行っている。

危険な建築物からの居住者の退去とその除却や補修は急を要するが、他方、今回の事件の事実の解明は言うに及ばず、本来責任を負うべき建築主のほか、設計者、施工者、建築確認を行った指定確認検査機関や特定行政庁、さらには建築行政を担う国や地方公共団体、それぞれの責任の所在についての議論は避けられない。

また、今回取りまとめられた危険な分譲マンション対策の実施に必要な支出は、国による平成 17 年度一般会計予算の補正、関係地方公共団体による所要の予算措置を通じて行われることとなる。分譲マンションの購入者に対する支援のあり方については、その財源が国民、住民の税金から拠出されるものであることを勘案すれば、自然災害の被災者、いわゆる欠陥住宅被害者、そして使用禁止命令や除却命令は出されていないが、耐震強度を満たさないマンション(水平耐力の比率が 0.5 以上 1.0 未満のもの)の購入者などとの均衡についても議論する必要がある。

建築確認の目的と内容

³ 「[社説]強度偽装対応策を耐震推進の契機に」『日本経済新聞』2005.12.7.

⁴ 「住民支援年内にも始動」『日本経済新聞』2005.12.7.

⁵ 「[社説]耐震偽造問題 企業責任を厳しく問え」『東京新聞』2005.12.7.

⁶ 「[社説]耐震偽装 素早い支援はいいけれど」『朝日新聞』2005.12.7.

⁷ 「[社説]耐震強度偽装 全容解明し再発防止策を講ぜよ」『読売新聞』2005.12.8.

⁸ 「公的支援 安全優先の迅速策」『毎日新聞』2005.12.7.

1 建築確認制度

建築基準法は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低基準として、建築物が単体として備えるべき構造強度上の安全性、防火・避難上の安全性、建築設備の衛生と構造上の安全性、居住・執務環境の保全、敷地の衛生と安全性等に関する基準（単体規定）

良好な市街地環境を確保するために建築物が備えるべきものとして、接道規制、用途規制、建蔽率、容積率などの密度規制、高さ、日影などの形態規制に関する基準（集団規定）

を定めている。

このような最低基準の実現を図るために設けられているのが建築確認制度であり、一定の建築物を建築しようとする場合は、その計画が建築基準に適合することについて、建築主事または指定確認検査機関の確認を受けなければならない。

建築確認の対象となる確認事項は、上記の建築基準法に定める単体規定、集団規定のほか、消防法、水道法、下水道法など 19 の法律の関係規定との適合性についても審査することとなっている。

また、建築主事が行う場合については、確認審査期間が法定されており、確認申請書を受理した日から、木造 2 階以下の建築物については 7 日以内、木造 3 階以上及び 2 階以上の木造以外の建築物などについては 21 日以内に確認審査を行わなければならない。

建築確認を受けた後に工事が実施されるが、その過程で必要に応じて中間検査が行われ、竣工した時点では完了検査が行われる。

中間検査は、阪神・淡路大震災により多くの建築物が倒壊したが、その要因の一部として工事の施工不良の指摘があったことを踏まえ、平成 10 年の建築基準法改正により導入されたものである。特定行政庁は、建築確認を行った工事について、建築物の構造、用途、規模等を限定して、建築主事が施工中に検査する必要がある工事を指定でき、建築主事は、中間検査の申請があれば、4 日以内に法令に適合しているか検査し、中間検査合格証を交付しなければならない。そして、建築主は、合格証の交付を受けた後でなければ、次の工事の工程には進むことができない。

完了検査は、従来から制度化されていたものである。建築確認を受けて行った工事が完了した場合は、建築主は 4 日以内に届け出なければならない、建築主事は 7 日以内に法令に適合しているか検査し、検査済み証を交付しなければならない。

2 建築確認事務の民間開放

（1）法改正の経緯

平成 10 年建築基準法の改正により、建築確認事務は一定の要件を満たす民間企業や団体でも実施できることとなった。

法改正当時、建築確認件数は年間 100 万件以上あり、この膨大な処理件数に対して、全国の担当行政職員数は、建築主事 1,800 名強を含め、約 7,700 人に過ぎず、建築主事一人当たりの件数も約 600 件に達する状況にあった。このため、平成 6 年の総務庁による「建築行政監察結果」によれば、建築確認事務の処理が法定期間内に行われる

ものの割合は、わずか 34～46%にすぎなかった。

一方、平成 7 年の阪神・淡路大震災では、約 50 万棟に上る建築物が甚大な被害を受け、建築物の施工不良が建築物損壊の大きな要因の一つと指摘されるなど、建築物の安全性確保の必要性が改めて認識され、建築規制の実効性を強化するための方策が強く求められることとなった。

このような状況の下、平成 9 年 3 月建築審議会は、「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関する答申」を提出した。

答申は、「民間企業・団体等を活用した執行体制の整備」の一環として、「民間企業・団体等による建築確認・検査の実施」を掲げ、建築主が自らの選択により、効率的で、かつ、的確に建築物の安全性等を確保することを可能とするため、一定の要件を満たし信頼の置ける民間企業・団体等が、建築主の依頼により、建築計画の確認、施工時の中間検査や工事完了時の完了検査等を実施する途を開くべきであるとした。

これに対して、欠陥住宅被害の問題に取り組んでいる日本弁護士連合会は、平成 9 年 10 月「建築基準法改正に関する意見書」を提出した。

意見書では、前記答申にいう民間企業・団体等による建築確認・検査ではなく、建築主事から委託を受けた「住宅検査官」によって行うべきであり、住宅検査官の独立性と責任を明確にすることが必要だとしている。その理由として、建築物の安全性については、行政が検査を行い、その責任を負うべきである。民間企業は当然営利を目的としており、手抜き工事などの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、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疑問であるとしている。

(2) 指定確認検査機関制度の概要

() 確認検査機関の指定基準

確認検査機関の指定は、その業務区域が 2 以上の都道府県の場合は国土交通大臣が、また、1 の都道府県の場合は当該都道府県知事が行うが、その指定基準は以下の通りである。

確認検査員の数が、確認検査を行おうとする建築物の種類、規模及び数に応じて一定数以上であること

確認検査業務の実実施計画が業務の適確な実施のために適切であること

確認検査業務の実実施計画を適確に実施するに足る経理的基礎を有すること

役員、職員等の構成が確認検査業務の公正な実施に支障を及ぼすおそれがないこと

確認検査業務以外の業務を行っている場合には、それによって確認検査業務の公正な実施に支障を及ぼすおそれがないこと

確認検査業務を行うにつき十分な適格性を有すること

() 指定確認検査機関に対する指定権者の監督と特定行政庁との関係

指定を行った国土交通大臣または都道府県知事は、確認検査業務の公正かつ適確な実施を確保するために必要と認めるときは、指定確認検査機関に対し、監督命令をし、報告を求め、また、業務の状況、帳簿、書類その他の物件を立ち入り調査することができる。(建築基準法第 77 条の 30、第 77 条の 31)

また、指定確認検査機関は、確認検査の適正な実施に必要な事項について、特定行

政庁に照会することができ、特定行政庁は、指定確認検査機関に対して、その確認検査の適正な実施に必要な措置をとるよう指示することができる。このほか、特定行政庁は、指定確認検査機関に対して、必要な報告を求めることができる。(建築基準法第77条の32、第12条第5項)

指定確認検査機関は、確認済証を交付したときは、その旨を建築物の計画書類を添えて、建築物所在の特定行政庁に報告しなければならない。報告を受けた特定行政庁は、建築基準関係規定に適合しないと認めるときは、その旨を建築主と指定確認検査機関に通知しなければならない。この通知により確認済証は失効する。この場合、特定行政庁は、必要に応じ、建築主等に対して、工事の停止、建築物の除却、使用禁止などの違反を是正するために必要な措置を命ずることができる。(建築基準法第6条の2、第9条)

特定行政庁の立場からは、建築確認は、法律上建築物がある自治体の事務だが、民間の指定確認検査機関による検査の場合は、自治体には簡単な報告がくるだけで、「権限がないのに責任だけ取らされる」(横浜市)との不満がもれる⁹。

() 建築確認事務の民間開放に対する指摘

平成11年6月からの建築確認事務の民間開放から約5年を経過した時点で、その実態を踏まえ、次のような指摘がなされている¹⁰。

指定確認検査機関については審査期日の定めがなく、「迅速」を一つの売りにして業績拡大に励んでいる。「迅速、親切、接客態度が良い」という理由で指定確認検査機関に人気集中するのは、建築確認の本義から外れている。

行政改革の名の下、行政の業務軽減という色彩の強い建築確認業務の民間開放は、本来の目的である建築物の安全確保の充実では決してなく、単に行政の負担軽減、業務怠慢、責任放棄ではないか。

指定確認検査機関は、確認済み証を交付した旨特定行政庁に報告する義務があり、特定行政庁はそれが建築基準関係規定に適合しないと認めるときは、指定確認検査機関に通知し、これにより確認済み証は失効する。しかし、法律上特定行政庁には一つ一つチェックする義務はない。

本来建築確認制度は、確認申請から完了検査までが一体的に行われるものであるが、確認、検査のそれぞれについて、特定行政庁、指定確認検査機関のいずれにも申請できることとなっているが、これで建築確認業務の質が保てるのか。

3 建築確認に関する裁判例

建築主事の建築確認処分そのものが誤っていた場合、建築主事は責任を負うのかという問題に関しては、次の2つの判例がある。

東京地裁の平成13年2月28日の判決では、前面道路の判断を誤って建築確認処分したとして、建築主事の過失を認め、損害賠償を地方公共団体に命じた。

山口地裁岩国支部の昭和42年8月16日の判決では、着工後構造計算のミスが判明

⁹ 「自治体にも監督権限 国交省、再発防止策に着手」『日本経済新聞』2005.12.11.

¹⁰ 「特集 タマエだけの建築確認」『建築ジャーナル』No.1065, 2004.5, pp37-43.

し、建築の中止、是正を命じられた建築主の損害賠償請求に対して、建築確認処分を行った建築主事の過失を認めた。しかし、建築主が依頼した建築士の責任の方が重大だとして大幅な過失相殺による賠償額の減額を行った。

建築主事が誤った建築確認処分を行った場合、建築主事の属する地方公共団体が賠償責任を負う。建築主事個人は、故意または重大な過失があった場合には、地方公共団体から求償されるが、最高裁判例（昭和 30 年 4 月 19 日）では、一般的に加害公務員個人は被害者に対して賠償責任を負わないと解されており、現在においても通説となっている¹¹。

また、平成 17 年 6 月 24 日最高裁判所は、指定確認検査機関の確認に係る建築物について確認をする権限を有する建築主事が置かれた地方公共団体に、国家賠償法上の被告適格を認める決定を行った¹²。

国土交通省の検討組織と課題

1 社会資本整備審議会への諮問

国土交通大臣は、平成 17 年 12 月 12 日社会資本整備審議会に「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」、以下の課題を示して諮問した。12 月 19 日には同審議会の建築分科会基本制度部会が開催された。

建築確認、中間検査及び住宅性能評価における審査・検査の徹底

指定確認検査機関等に対する行政の監督の厳正化

指定確認検査機関の行った建築確認処分についての地方公共団体の責任のあり方

瑕疵担保責任が確実に果たされるための措置の充実・強化

法律違反者に対する処分の厳格化や罰則の強化など建築士制度の見直し

2 構造計算書偽装問題に関する緊急調査委員会の設置

構造計算書偽装問題に関するこれまでの行政対応上の問題を検証し、今後の建築行政における緊急対応のあり方について調査検討を行うため、国土交通大臣の私的諮問機関として、建築、法律の学識経験者、マンションの居住者代表等からなる緊急調査委員会が設置され、平成 17 年 12 月 16 日に第 1 回委員会が開催された。平成 18 年 3 月を目途に取りまとめが行われることとなっている。

事件の背景と再発防止策についての提案

1 事件の背景

事件の背景には、違反建築が多く、しかもその是正措置が徹底していない実態がある。

¹¹ 太平洋法律事務所田中厚弁護士の見解。同上 p.47.

¹² 「判決録」『判例時報』1904号,2005.11.11,pp.69-74.

平成 17 年 12 月 3 日の朝日新聞は、「違反建築の半数放置」の見出しで、次のように報じている。

国土交通省の調べによると、新增築された一戸建て住宅やビルの耐震・耐風強度が不足する違反建築は、平成 12～16 年度の 5 年間に 2,683 件見つかったが、そのうち改修や取り壊しにより是正された件数は半数未満の 1,223 件にすぎない。放置されている建築違反が多いのは、自治体の是正指導では、強制力も罰則もないからである。法的には代執行や罰金を課すことも可能だが、自治体は、建築主や所有者の理解と自らの対応を前提としているため、厳しい対応は少ない。代執行は、年間数件しか実施されていない。なお、強度以外の軽微な違反を含めると、平成 12～16 年度の 5 年間の建築基準法違反件数は、合計 66,357 件である。

また、今回の耐震強度の偽装事件の背景として、一向に改善されない欠陥住宅に対する業界の不誠実な対応姿勢やマンション販売競争のなかで建築主、施工者などが設計業者にコスト削減を要求したことが指摘されている。

2 再発防止に向けた指摘と提案

今回の事件を受けて、建築確認を実施している地方公共団体や指定確認検査機関、さらには設計、施工を行う建築関係業界団体では、再発防止と制度的な改善のあり方についての検討が行われている。また、各界の有識者からは、その再発を防止するための指摘、提案も多くなされている。

(1) 建築確認制度の改革

建築確認制度に関しては、建築確認の結果に、建築主、設計者、施工者、確認検査機関のそれぞれがどのような責任を負うかが法的に曖昧であることを指摘する意見が多い。

また、建築基準法の改正により確認事務の民間開放という規制緩和が行われたが、民間の指定確認検査機関は、商業的競争や圧力により正常には機能しないとの指摘もある。

建築確認制度について、竹川忠芳弁護士は、次のように述べている¹³。

建築確認は、諸法令に適合しているか否かを確認するだけの制度に過ぎない。平成 10 年の法改正で民間開放され、期待ばかりが大きくなった。民間の建築技術を建築主事が十分に理解することは難しく、技術的問題のすべてをチェックすることなど不可能に近い。今回の事件で現れたのは、関係する建築主、設計士、施工業者、確認機関の責任回避と責任感の欠如である。その原因は、建築確認制度の曖昧さとこれへの過剰な期待感であり、したがって、関係する 4 者の担う仕事の範囲と責任者を契約段階で明確にする必要がある。

今回の偽装について、建築主事も指定確認検査機関も見抜けなかったことに関しては、専門的なことは専門家でなければ審査できないとの考え方にたって、欧米諸国で行われているピアチェックを行うべきだとの指摘がある。また、大臣認定の構造計算プログラムの欠陥や建築確認にあたっての審査マニュアルの不備を早急に是正する必

¹³ 竹川忠芳「建築確認に過剰な期待感」『朝日新聞』2005.12.10.

要があるとの指摘もある。

(2) 瑕疵担保責任の実効性の確保

分譲マンションの売主は、10年間の瑕疵担保責任を負っており、また、設計、施工に携わった業者にも事実関係に応じた損害賠償責任が発生するが、その間にこれらの業者に倒産等の事態が生ずれば、結果的には責任を全うすることはできない。

(財)住宅保証機構が、10年間の瑕疵補修費用を保険で保障する住宅性能保証制度を実施しているが、新築住宅の利用率は4%程度にすぎず、今回の事件に係るマンションも加入していなかった。このため、関係業界全体で新たな保険制度と保険会社による審査の仕組みを設ける必要があるとの指摘がある。

(3) 建築士制度の改革

今回の事件は、個人事務所で構造設計を担当する建築士によって起こされた。

一般的に構造設計の建築士は、発言力の弱い下請け的な存在で、役割も明確ではなく、契約上も主体になっていない場合が多い。また、報酬は、全設計費用の1割程度しか得られないといわれている。このため、構造設計士の法的位置づけと責任の明確化を行うべきであるとの指摘や、さらには建築士の資格をその専門分野に応じて、意匠、設備、構造の3区分とすべきであるとの指摘がある。