

# 建築物の品質と安全性の確保に関する見解

## 改正建築基準法の施行と最近の偽装事件等を踏まえて

2007年12月8日

特定非営利活動法人

建設政策研究所

耐震構造設計偽装の再発防止、建築物の安全設計確保をめざし、建築基準法等が改正され2007年6月20日から施行された。しかし、その直後から建築確認業務が停滞し、その結果、住宅着工戸数は大幅に減少するとともに、住宅の建主や購入者など国民への被害の広がり、設計事務所をはじめ建設関連業界の経営悪化など広範な影響をもたらす事態となっている。一方、法改正以降も建材メーカーのニチアスや東洋ゴム工業の耐火性能試験偽装事件や、建築主が積水ハウスの高層マンション構造設計偽装事件、さらには清水建設施工の超高層マンションの鉄筋手抜き事件など建築物の品質と安全を脅かす事件が頻発している。このような事態に対して、改正建築基準法の施行が真に有効な解決策となるのか、その問題点を指摘するとともに建築物の安全性確保の立場から建築基準法および建築生産のあり方に関する建設政策研究所の見解を述べる。

まず、建築基準法改正の主な項目を列記すると以下のとおりである。

第1に建築確認・検査の厳格化である。具体的には、

構造計算適合性判定の導入と判定機関による適合性判定の実施

確認検査期間の延長

中間検査等の充実化

確認検査等に関する指針の策定 が規定された。

第2に指定確認検査機関に対する監督の強化である。具体的には

特定行政庁からの意見聴取

欠格条項の拡充

指定基準の拡充

特定行政庁による立入検査等の実施 が規定された。

第3に建築主、工事請負人、建築士、建築士事務所等に対する罰則の強化である。具体的には

懲役3年、罰金300万円（法人の場合は1億円）

・建築基準法の規定に違反した建築物等を建築した建築主、工事請負人

・技術的基準に違反した構造耐力による構造計算をした設計者

・構造設計図書に従わないで施工した施工者、建築主が故意にゆがめた場合は建築主

1年以下の懲役又は百万円以下の罰金

・建築士・建築士事務所の名義貸し

・建築士による構造安全性の虚偽証明

懲役2年、罰金300万円（法人の場合罰金1億円）

・不動産取引の際に重要事項の不実告示等 が規定された。

### 1. 混乱をもたらした改正法施行に関わる問題点

建築基準法の見直しが姉歯事件後、1年足らずの間に行われ、準備不足と周知遅れのなかで見切り発車となったため、申請者側と審査側双方に大混乱が生じた。しかし、大混乱は単なる手続き上の不備だけではなく、法制度および建築基準行政上のさまざまな問題を露呈した。以下に改正法施行に関わる問題点を指摘する。

### 1) 工事施工上の品質や安全性確保にいたるまで確認審査に求めている。

改正後の確認申請図書は、これまで施工段階で検討していた納まりに関する内容など「竣工図」レベルの内容まで確認審査段階で要求されている。そのため、法第6条に基づく施行規則第1条の3によって、膨大な量の設計図書と確認用の書き込みおよび膨大な量の使用材料の認定書等が要求されることになった。本来、建築物の品質や安全性に関する問題は設計段階のみならず、施工段階の重層下請構造や技術者の質・量共の不足、有能な技能者の不足など多面的要因によって引き起こされる。このような要因があるにもかかわらず、施工レベルの安全や品質を管理する分野にまで設計図書の確認審査で厳しく規制するもので、設計段階における設計者の労力と時間の負担を大幅に増やすことになっている。

### 2) 品質や安全性の内容よりも形式にこだわる審査になりかねない

基本的に設計や施工上のあらゆるごまかしを許さないという立場から法改正が行われた。そのため、法第18条の3にもとづく「指針」により、確認審査の厳格化がうたわれ、膨大な確認申請書類の間にいっさいの不整合や食い違いを認めないという方針になっている。そして不整合や食い違いがあれば図面修正は許されず、追加説明書を必要とされる。これは設計者が故意に不整合を作り、偽装設計を行う可能性があるという前提で法整備が行われているからである。同様に施工段階における部分的変更に関しても計画変更確認申請を厳しく求められることになった。設計段階の確認審査を通過しても施工時に故意に不備な設計に変更するのではないかという疑念からである。最近の建築部材偽装事件に見られるように簡単な性能試験で安易に合格させるのではなく、厳格な法の規制により偽装防止策を図ることは重要であるが、建築設計や施工の内容を見ない形式審査に陥る危険性を持ち、いたずらに設計期間や確認審査期間を長引かせ、施工途中の手待ちをもたらし、エンドユーザーの負担を重くすることに繋がりがねない。

この点に関し、2007年11月に建築基準法施行規則の見直しを行い、軽微な変更については「間仕切りや開口部の変更であって構造安全性、防火・避難性能が低下することのないもの等については『軽微な変更』として扱い、計画の変更に係わる確認申請を要しないこととする」となったことは、審査の形式化を防止し、施工時の手続きを合理化する上で評価できる。

### 3) 確認申請段階で規格型部材のメーカー指定が求められる

通常、規格型部材のメーカー指定は現場施工段階で価格交渉を行い決定されるが、改正法では確認申請段階で材料・工法を指定させ、部材メーカーの認定番号の付与された性能認定書とそれを証明する資料を添付することを求めている。申請者はその資料をすべて事前に取り寄せなければならず、大変な労力と時間を費やすとともに、施工段階での価格交渉を困難にさせることになりかねない。

この点に関し、2007年11月に建築基準法施行規則の見直しを行い、「建築確認申請の際に、構造方法、材料等に係わる大臣認定書の写しについては、審査機関が認定内容を確認できる書類《当該認定書の写し、認定の内容を収録した図書》を有していない等の理由により、申請者に提出を求める場合に限って添付を要することとする」ということになり、杓子定規な措置が若干緩和されたが、そもそも部材メーカーごとに性能評価される規格型部材の決定は施工段階で行われることであり、設計段階でメーカー指定させることにつながる確認申請のあり方に問題がある。

同時に、最近発覚したニチアスや東洋ゴム工業製造の部材耐火性能試験偽装事件に見られるように、性能評価機関の安易な性能試験による性能評価書づくりに品質、安全上の問題があることがわかった。性能評価機関のベターリビングでは部材メーカー出身者が役員に座っている。このような評価機関の公正性や厳格性を阻害する癒着体質を直ちに改善せねばならない。

#### 4) 構造計算適合性判定制度が確認審査の長期化に繋がっている

確認審査の厳格化の一つとして「高さ20mを超える鉄筋コンクリート造の建築物など」指定された建築物については確認審査以外に構造計算適合性判定を受けることが義務付けられた。民間検査機関の審査に対する信頼性の欠如が第三者機関による二重チェックの必要性を生じさせたといえる。この判定には最大49日の審査期間が与えられ、確認審査の長期化による混乱に拍車を掛けている。また、適合性判定機関による強制的チェックのために建主はこれまでの数倍の申請費用が掛かることにもなっている。

1998年の建築確認行政の民間開放以前の建築主事のみ確認審査ではこのような信頼性の欠如はほとんど生じていなかった。確認審査の信頼性を高めるには、公的な責任を明確にした体制づくりに立ち返ることが求められている。

#### 5) 民間確認検査機関の営利追求の立場では公正、厳格な検査に支障を及ぼす

確認審査に携わる指定確認検査機関に対しては、特定行政庁からの監督の強化やより民間検査機関の欠格要件が拡充されたことなどにより、検査機関の業務量が増大するとともに、検査機関の選別が行われ中小検査機関では厳しい経営を迫られている。また大手検査機関では確認審査業務だけでなく、適合性判定業務や性能評価業務、中間・完成検査業務等を兼ねるなど、同一検査機関がさまざまな検査業務に携わることになっている。さらには検査機関が大手部材メーカーや設備メーカー等の傘下になり、検査の公正性、厳格性に支障を及ぼすことになっている。

## 2. 建築物の品質と安全性確保に対する見解（案）

改正建築基準法等がもたらす建築確認審査等に関わる問題点を指摘したが、姉齒事件以降も構造計算偽装に関わる事件や施工段階の手抜き事件、建築部材の性能評価検査の偽装事件などが絶え間なく生じ、国民の建築物の品質や安全性に対する不安や不信がいっそう深まっている。今回の改正建築基準法がこのような課題に答えることができるのか、以下に建設政策研究所の見解を述べる。

#### 1) 建築物の品質、安全性に対する国・自治体の行政責任を明確にする法改正を

民間建築物であっても、それを国民・住民が利用し居住する限りにおいて、その施設は公共責任を伴うものである。1948年に制定された建築基準法は、日本国憲法に基づき、野放図な建築物づくりを国民主権の立場から規制する法規として制定された。建築規制においては、規制の内容を明確に定めること、建築確認制度における技術基準は具体的に定量的に定めることとされ、建築主事は建築計画の法令の規定への適合性を判定することが求められた。ところが1990年代後半以降、建築行政は大手不動産・ゼネコン・ハウスメーカーの利益擁護の立場から規制緩和・民間開放が進められてきた。

1995年、「21世紀に向けた住宅・宅地政策の基本体系について」と題する住宅・宅地審議会答申は「住宅市場全体を対象として捉えその市場機能が十分発揮されることを基本にする」と民間大企業による自由で競争性の高い市場構築を住宅政策に貫くことを明らかにした。そして1996年には「公営住宅法」が改悪され、97年には旧建設省から「住宅産業ビジョン」が発表され「住宅は本来私的に消費される財であり、生産、取引、消費についても、原則として民間活動により担われる」とする基本認識を示した。このような流れの中で1998年、建築基準法の全面改定が行われた。

耐震設計偽装問題等が発生する根源に上記のような行政責任を放棄した、建築基準法等の規制緩和・民間開放がある。そのため、法改正は「国民主権」の立場から建築基準法の本来の精神に立ち返り、建築物の計画から完成に至るまでの行政責任を明確にした見直しに重点を置く必要がある。

#### 2) 建築確認検査等の民間開放の誤りの解決を優先させること

最近、相次いで住宅部材の性能評価試験において試験体を偽装する事件が生じている。部材メーカーの悪質な偽装に対して厳しい処置をすることは当然であるが、評価機関が詳細な成分検査をすることもなく、安易な試験で偽装を見逃す結果となっている。ここには民間評価機関の役員に住宅メーカー関係者が座るなど、公正で厳格な審査を行う体制が欠如している問題がある。

今回の法改正はこのような民間開放の問題には一切手をつけず、法による罰則強化および構造計算適合性判定の二重チェックにより切り抜けようとしている。

従って、この解決策としては、

検査機関は地方自治体など公共機関もしくは独立性、非営利性を原則とした第三者機関を基本とし、明確に営利を目的とした建築検査企業は縮小する方向とする。特に、民間検査機関への開発会社や施工会社からの出資や人材の派遣などを禁止するとともに、国・自治体からの天下りを禁止する。

国と自治体は、建築物の安全確保の行政責任を果たすため、業務量に応じた建築主事の量・質共の拡大を図る。地方自治体において建築主事の確保体制を早急に強化するとともに、非営利の民間機関を育成し、行政の責任を明確にした確認審査、性能評価審査、中間検査体制を確立する必要がある。また住民の安全を確保する立場から検査機関をチェックできる公共機関の充実を図る。

### 3) 建築物の安全確保の立場から生産システムの片務性の是正を

建築生産システムにおける設計、施工の組織体制は施主から委託・請負った事業を一定のマージンをとって下へ下へと外注する重層下請構造がまかり通っている。上位業者からの片務契約のもとで、実際に設計や施工に直接携わる業者や専門家、職人は低単価・低労働条件、短工期の完成を要求される。建設業法等の法令順守やいっそうの改善を通じて業者間契約の片務性を是正し、公正で対等な取引関係を確立することが設計内容の充実や施工における建築物の品質の確保にとってきわめて重要な課題である。

最近、横浜で生じた構造計算書の偽装事件では偽装した構造設計者は再委託された零細な業者であった。また市川市の超高層マンション建築工事で生じた120本もの鉄筋の手抜き問題では建築主も工事監理者も元請業者も鉄筋本数のチェックを行っていなかった。すべて下請業者任せの無責任な生産システムの結果である。

今回の法改正はこのような建築物の生産システム上の問題には関心を抱かず、設計段階の確認審査の厳格化により解決を図ろうとするもので、結果的に建主（エンドユーザー）と直接業務に携わる建築士や下請業者・労働者等に責任を押し付けるものとなっている。

建築生産の担い手の地位を向上させず、負担だけを強いる制度は、新たな問題の温床となる危険性がある。

### 4) 4号建築物に対する確認審査の厳格化は建築生産の実態に応じた運用を

建築基準法改正では2008年12月から4号建築物に関する特例が解除されることになっている。4号建築物とは小規模木造建築物を指すが、2階建て以下のすべての木造建築物に法第18条の3に基づく「指針」が適用されることとなる。これら建築物の設計図は町場の工務店や大工さんないしはプレカット工場において作成されている。これを改正法に対応して構造計算などをベースにした設計図や書類を作成、確認審査を受けることになれば、構造設計や審査の体制、増改築上の問題、費用負担のあり方などを早急に整備する必要に迫られる。

4号建築物に対する確認審査の充実は、住宅の安全性確保の立場から重要ではあるが、その前提となる設計・施工における体制など生産システムの現実、審査機関の体制などを直視し、その改革に取り組みつつ実行に移さなければ、いっそうの混乱に陥らせることになる。